

**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR  
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS  
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL  
2019/2020**



**TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL**

**A ORÇAMENTAÇÃO POR PROGRAMAS:  
IDENTIFICAÇÃO DE UM MODELO PARA AS FORÇAS ARMADAS**

**O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A  
FREQUÊNCIA DO CURSO NO IUM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO  
SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DAS  
FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS.**

**João Lumley Norte  
Capitão-de-mar-e-guerra**



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR**  
**DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**A ORÇAMENTAÇÃO POR PROGRAMAS:  
IDENTIFICAÇÃO DE UM MODELO PARA AS FORÇAS  
ARMADAS**

**CMG AN João Lumley Norte**

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2019/2020

Pedrouços 2020



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR**  
**DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**A ORÇAMENTAÇÃO POR PROGRAMAS:  
IDENTIFICAÇÃO DE UM MODELO PARA AS FORÇAS  
ARMADAS**

**CMG AN João Lumley Norte**

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2019/2020

Orientador: COM AN Paulo António Pires

Pedrouços 2020

## **Declaração de compromisso Antiplágio**

Eu, **João Lumley Norte**, declaro por minha honra que o documento intitulado **A orçamentação por programas: identificação de um modelo para as Forças Armadas** corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvida enquanto auditor do **Curso de Promoção a Oficial General 2019/2020** no Instituto Universitário Militar e que é um trabalho original, em que todos os contributos estão corretamente identificados em citações e nas respetivas referências bibliográficas.

Tenho consciência que a utilização de elementos alheios não identificados constitui grave falta ética, moral, legal e disciplinar.

Pedrouços, **8 de junho de 2020**

João Lumley Norte

## **Agradecimentos**

A realização deste trabalho de investigação individual só foi possível pela colaboração e apoio de algumas pessoas e entidades às quais não posso deixar de agradecer.

Aos auditores do CPOG 2019-2020, pela permanente amizade e camaradagem, que se viu refletida na colaboração e partilha de conhecimentos, no desenvolvimento deste trabalho. É uma honra poder fazer parte de um curso com tão ilustres oficiais das nossas Forças Armadas, das Forças Armadas brasileiras e, pela primeira vez, da Guarda Nacional Republicana.

Ao IUM, e a todos aqueles que prestam serviço nesta unidade de referência, pelo modo como facilitaram todo o apoio e esclarecimentos necessários.

Ao Senhor Doutor Fernando Pacheco, pela atenção e conhecimentos partilhados, que permitiu desbravar o caminho inicial da investigação.

Às Entidades Coordenadoras dos Programas Orçamentais, pela pronta disponibilidade para responderem ao questionário, o que permitiu recolher dados atualizados sobre o processo de implementação da Orçamentação por programas.

À Secretaria-geral do Ministério da Defesa Nacional, como Entidade Coordenadora do Programa Orçamental da Defesa, pela simpática e pronta disponibilidade, pelos elementos disponibilizados e pela resposta ao questionário.

Aos responsáveis pelas áreas de gestão estratégica e da gestão orçamental do Estado-Maior General das Forças Armadas, Marinha, Exército e Força Aérea, pela pronta disponibilidade para responderem aos questionários, permitindo a recolha de dados relevantes que concorreram para o objetivo geral da investigação.

Quero exprimir igualmente um sincero agradecimento público ao meu Orientador, Comodoro Paulo António Pires, pelo permanente apoio, comentários, liberdade académica, orientação e amizade, essenciais para o desenvolvimento da investigação.

Dedico, por fim, este trabalho à minha mulher, Ana Sofia, e aos meus filhos, João Pedro e Ana Margarida, pelo estímulo, apoio e compreensão, nos muitos momentos em que estive ausente, em clausura académica, para a realização deste trabalho.

A todos o meu sincero e profundo bem-haja.



## Índice geral

1. Introdução .....	1
2. Enquadramento teórico e conceptual.....	4
2.1. Estado da arte e Quadro teórico de referência.....	4
2.2. Modelo de Análise.....	11
2.2.1. Quadro conceptual.....	11
2.2.2. Questões de Investigação.....	12
3. Metodologia e Método .....	13
3.1. Metodologia.....	13
3.2. Método.....	13
3.2.1. Participantes e procedimento.....	13
3.2.2. Instrumentos de recolha de dados.....	13
3.2.3. Técnicas de tratamento de dados .....	14
4. Apresentação dos dados e discussão dos resultados.....	15
4.1. A situação de implementação atual da OP em Portugal.....	15
4.1.1. Caracterização da situação atual.....	15
4.1.2. Avaliação do Tribunal de Contas .....	19
4.1.3. Resposta à QD1 .....	20
4.2. Análise dos processos de GO e GE das FFAA.....	21
4.2.1. Análise por Dimensões.....	24
4.2.2. Análise SWOT.....	28
4.2.3. Resposta à QD2 .....	30
4.3. Modelo de Orçamentação por Programas para as FFAA .....	30
4.3.1. Requisitos para o modelo a implementar .....	30
4.3.2. Análise de riscos.....	31
4.3.3. Resposta à QC .....	32
5. Conclusões.....	34
Referências bibliográficas.....	37



## **Índice de Apêndices**

Apêndice A – Corpo de Conceitos .....	Apd A-1
Apêndice B – Orçamentação de desempenho .....	Apd B-1
Apêndice C – Questionário às EC dos PO .....	Apd C-1
Apêndice D – Questionário à EC do PO-Defesa.....	Apd D-1
Apêndice E – Questionário à área de GO do EMGFA/Ramos.....	Apd E-1
Apêndice F – Questionário à área de GE do EMGFA/Ramos .....	Apd F-1

## **Índice de Gráficos**

Gráfico 1 – Tipo de Indicadores dos PO .....	15
Gráfico 2 - Divulgação de informação nos PO .....	16
Gráfico 3 - Implementação CA nos PO.....	17
Gráfico 4 - Dimensão Normativo dos PO .....	18
Gráfico 5 - Dimensão Liderança dos PO.....	18
Gráfico 6 - Dimensão Pessoal dos PO.....	19
Gráfico 7 - Tipologia de indicadores EMGFA/Ramos.....	25
Gráfico 8 – Natureza dos objetivos a definir para o PO .....	25

## **Índice de Figuras**

Figura 1 - Estado dos projetos do Plano de Implementação da LEO (julho 2019) .....	8
Figura 2 – Tipologia de Indicadores.....	9
Figura 3 - Estrutura do Programa .....	9
Figura 4 - Arquitetura do sistema informático da OP .....	10
Figura 5 - Síntese dos resultados obtidos por cada PO .....	19
Figura 6 - Documentação estruturante comum .....	21
Figura 7 - Modelo de GE do EMGFA .....	22
Figura 8 - Modelo do orçamento de desempenho .....	22
Figura 9 - Características comuns da GE e OP .....	23
Figura 10 - LdA para o modelo de OP .....	30
Figura 11 - Matriz de Risco.....	31
Figura 12 - Documentação estruturante comum.....	32
Figura 13 – Alinhamento dos objetivos estratégicos.....	33
Figura 14 – Alinhamento entre a GE e a GO .....	33



Figura 15 – Implementação do OD nos países da OCDE ..... Apd B-3

### **Índice de Quadros**

Quadro 1 – Conceitos, Dimensões e Indicadores ..... 11

Quadro 2 – Abordagens ao orçamento de desempenho ..... Apd B-2





## **Resumo**

No sentido de melhorar a gestão orçamental e promover a transparência e a responsabilização das políticas públicas, Portugal tem procurado desenvolver um modelo de orçamento de desempenho. Contudo, este processo tem apresentado algumas lacunas, conforme reportado pelo Tribunal de Contas, em sede de avaliação da Conta Geral do Estado.

Assim, este trabalho pretende propor um modelo de orçamentação por programas para as Forças Armadas, alinhado com a gestão estratégica, dentro do quadro legal em vigor. Para o seu desenvolvimento, em termos metodológicos, a investigação adotou, como desenho de pesquisa, o estudo de caso e uma estratégia qualitativa, do tipo indutivo.

Da investigação, tomou-se conhecimento da situação atual da implementação da orçamentação por programas em Portugal, identificando lacunas e áreas deficitárias, assim como a estreita conexão entre os processos de gestão estratégica e de orçamentação por programas, donde resultaram os requisitos necessários para identificar o modelo a propor, atingindo-se assim o objetivo geral da investigação.

## **Palavras-chave**

Orçamentação por programas; Orçamento de desempenho; Gestão estratégica; Gestão orçamental.



### **Abstract**

*In order to improve budget management and promote transparency and accountability of public policies, Portugal has sought to develop a performance budgeting model. However, this process has presented some gaps, as reported by the Portuguese Court of Audit, in the evaluation of the General State Account.*

*Thus, this work intends to propose a model of program budgeting for the Military Forces, aligned with strategic management, within the Portuguese legal framework. For its development, in methodological terms, the investigation adopted, as a research design, the case study and a qualitative strategy, of the inductive type.*

*The investigation evidenced the current situation regarding the implementation of program budgeting in Portugal, identifying gaps and shortfall areas, as well as the close connection between strategic management and program budgeting processes, which resulted in the necessary requirements to identify the model to be proposed, thus reaching the investigation general objective.*

### **Keywords**

*Program budgeting; Performance budgeting; Strategic management; Budget management.*



## **Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos**

AN	Administração Naval
AP	Administração Pública
Apd	Apêndice
CA	Contabilidade Analítica
CEM	Chefe de Estado-Maior
CGE	Conta Geral do Estado
COP	Comissão para a Orçamentação por Programas
CRP	Constituição da República Portuguesa
DE	Diretiva Estratégica
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DN	Defesa Nacional
EC	Entidade Coordenadora
EMGFA	Estado-Maior General das Forças Armadas
EUA	Estados Unidos da América
FFAA	Forças Armadas
GE	Gestão Estratégica
GO	Gestão Orçamental
GOP	Grandes Opções do Plano
IE	Iniciativas Estratégicas
IG	Instrumentos de Gestão
ISO	<i>International Organization for Standardization</i>
IUM	Instituto Universitário Militar
LdA	Linhas de Ação
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOBOFA	Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MF	Ministério das Finanças
NP	Norma Portuguesa
ObE	Objetivo Específico
ObG	Objetivo Geral
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico



OD	Orçamento de Desempenho
OE	Orçamento do Estado
OP	Orçamentação por Programas
PG	Programa de Governo
PO	Programa Orçamental
QC	Questão Central
QD	Questão Derivada
QUAR	Quadro de Avaliação e Responsabilização
RAFE	Reforma da Administração Financeira do Estado
RH	Recursos Humanos
SI	Sistema de Informação
SI	Sistema de Informação de Desempenho
SIADAP	Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública
SIG-DN	Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional
SWOT	<i>Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats</i>
TC	Tribunal de Contas
TII	Trabalho de Investigação Individual



## **1. Introdução**

A evolução do processo de Gestão Orçamental (GO), passando do modelo tradicional para um modelo de Orçamentação por Programas (OP), baseado no desempenho, tem sido um dos propósitos da reforma da administração financeira do Estado (RAFE) (Tribunal de Contas [TC], 2018, pp.8-10).

Embora a Constituição da República Portuguesa (CRP), de 1989, já consagrasse a possibilidade do Orçamento do Estado (OE) ser estruturado por programas (n.º 3 do art.º 105.º da Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de julho) e que a mesma estivesse refletida na Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado de 1991 (Lei n.º 6/91, de 20 de fevereiro), o facto é que o novo modelo de OP continuava por regulamentar e implementar (Comissão para a Orçamentação por Programas [COP], 2008, pp.48-50).

A Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) de 2001 (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto), designadamente após a sua 5.ª alteração (Lei n.º 22/2011, de 20 de maio), que veio introduzir várias modificações de fundo, no sentido de se adaptar o modelo orçamental nacional à legislação da União Europeia e procurar estabelecer o controlo dos equilíbrios das contas públicas (Melo, 2014, p.30), passou a considerar a estrutura de programas na elaboração do OE, embora com uma correspondência direta, na generalidade, entre os Programas Orçamentais (PO) e a orgânica do Governo (Mateus, Alves, Leão, Franco, Tavares & Pires, 2018, p.240).

Neste âmbito, em sede da análise da Conta Geral do Estado (CGE), dentro do quadro legal em vigor, o Tribunal de Contas (TC) veio constatar que, dos desenvolvimentos necessários, faltava aos PO proceder a uma correta definição de indicadores de medida, avaliação e apresentação dos seus resultados, pelo que recomendou, ao Governo, que se promovesse o estabelecimento de indicadores de medida e metas para os objetivos de política, de forma consistente em todos os PO, de modo a se avançar para uma efetiva avaliação da despesa e das medidas de política pública (TC, 2019a, pp.14-16).

De facto, Objetivos, Indicadores e Metas, para além da Designação, formam os elementos que definem a OP (COP, 2008, p.55), subjacente ao processo de GO, em vigor. Deste novo paradigma orçamental, reconheceram-se elementos comuns aos processos de Gestão Estratégica (GE), já desenvolvidos pelos ramos das Forças Armadas (FFAA), como no caso da Marinha (Marinha, 2015, pp.4.9-4.18), pelo que a definição de um modelo de OP para as FFAA poderia passar pelo alinhamento de ambos os processos. Dada a atualidade e o interesse, justificou-se assim desenvolver o tema de OP, de modo a identificar um modelo



a propor para as FFAA, em alinhamento com a GE, que possibilitasse, entre outros fins, a supressão das lacunas identificadas pelo TC.

Neste propósito, por se tratarem de elementos essenciais de uma investigação, houve a necessidade de se proceder à definição do objeto do estudo e formular o problema de investigação (Santos & Lima [Coord.], 2019, p.49). Encontrando-se ambos os conceitos, OP e GE, ligados à formação base e carreira do investigador, na área da administração financeira, e pelo forte empenhamento da Marinha no envolvimento dos seus colaboradores na GE do ramo, a par do quadro teórico de referência e demais elementos recolhidos, considerou-se que ficaram reunidos os critérios de familiaridade, afetividade e de reunião dos recursos necessários para a investigação (Santos & Lima [Coord.], 2019, p.49).

Da investigação, visando a conceção de um modelo para as FFAA em função da OP e GE, deduziram-se as seguintes variáveis: o “Modelo para as FFAA”, que é a variável dependente em equação, e a “OP” e a “GE” que constituem as variáveis independentes, em linha com os conceitos considerados. Neste contexto, Manuel Freixo (s.d., cit. por Santos & Lima [Coord.], 2019, p.52), a propósito da definição de objetivos de uma investigação, afirmou que “as variáveis dependentes e independentes [deverão] estar implícitas no objetivo”, pelo que se enquadra no Objetivo Geral (ObG) da investigação formulado: *O objetivo deste estudo de caso é propor um modelo de Orçamentação por Programas para as Forças Armadas, alinhado com a Gestão Estratégica.*

De modo a alcançar o ObG da investigação, foram deduzidos dois Objetivos Específicos (ObE):

- ObE1: Analisar a situação atual da implementação da OP, em Portugal, considerando o quadro legal em vigor.
- ObE2: Analisar os processos de GO e GE, de modo a criar um modelo de OP para as FFAA.

Posteriormente, a partir do ObG formulou-se a Questão Central (QC) da investigação:

- Qual o modelo de OP, alinhado com a GE, a propor para as FFAA?

Todavia, dada a amplitude e complexidade do objeto de estudo, o trabalho foi conduzido em linha com as delimitações de tempo, de espaço e de conteúdo de investigação, que se traduziram da seguinte forma (Santos & Lima [Coord.], 2019, p.42):

- Delimitação temporal: o estudo foi limitado à situação atual (2019/primeiro trimestre de 2020), não obstante uma retrospeção para efeitos de enquadramento da matéria em apreço, designadamente a partir de 2008, decorrente da Avaliação do Processo



Orçamental, realizada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) (Curristine, Park, & Emery, 2008).

- Delimitação espacial: esta investigação teve como alvo as Entidades Coordenadoras (EC) dos PO, de modo a verificar a situação de implementação atual da OP, no âmbito do quadro legal em vigor, em Portugal, bem como, o Estado-Maior General das Forças Armadas (EMGFA) e os Ramos, para se proceder à análise dos processos de GO e da GE.
- Delimitação concetual: o trabalho foi delimitado ao processo de OP, na ótica das despesas, em alinhamento com a GE, pelo cruzamento e harmonização dos aspetos e elementos comuns e ao quadro legal em vigor em Portugal.

Tendo o trabalho percorrido as três fases do percurso de investigação (exploratória, analítica e conclusiva), este documento apresenta, para além da introdução, um enquadramento teórico e conceptual do tema; a metodologia e o método adotados; a apresentação dos dados e discussão dos resultados; culminado com as conclusões de toda a investigação, estruturado em forma de artigo científico.

Em Apêndice (Apd) A, apresenta-se um Corpo de Conceitos, designadamente com aqueles de carácter mais técnico e específico, de modo a facilitar a leitura deste trabalho.



## **2. Enquadramento teórico e conceptual**

### **2.1. Estado da arte e Quadro teórico de referência**

O Estado tem um papel muito importante na economia, existindo por parte do eleitorado quem defenda uma ação central mais ampliada e quem defenda uma diminuição do seu peso (Samuelson & Northaus, 1985, p.864). Mas, independente do modelo de Estado que os cidadãos defendem, uma coisa é certa: a exigência comungada para que o “seu dinheiro” seja gasto de forma rigorosa e transparente, estando acima de qualquer ideologia político-económica. Mas para que os cidadãos mantenham uma relação de confiança e de responsabilidade com o serviço publico, os dinheiros e valores públicos têm de ser objeto de um rigoroso escrutínio, porque geri-los bem é defender os contribuintes, os cidadãos e as gerações futuras (Martins, 2013, pp.13-14), visto que umas das principais funções económicas do Estado é contribuir para uma afetação socialmente desejável dos seus recursos (Samuelson & Northaus, 1985, p.870).

Neste âmbito, o modelo de administração financeira, em Portugal, apontava para uma administração de meios ao invés de se direccionar para os resultados, pelo que o “sinónimo de boa gestão” passava por uma execução a 100% do orçamento, caso contrário, este poderia ser reduzido no ano seguinte, desenvolvendo-se assim processos aquisitivos até ao limite máximo do orçamento atribuído (Pinto, Santos & Melo, 2013, p.258).

Esta ideia vem reforçar a necessidade de se implementar um modelo que inclua uma gestão previsional de meios e recursos e que obrigue à definição de objetivos, metas e indicadores de gestão, com correspondência a resultados pretendidos.

Nesse sentido, pelo respeito que os cidadãos merecem, importa dar continuidade e consolidar a RAFE em curso, designadamente do processo orçamental, com o objetivo de melhorar a disciplina orçamental e a economia, eficiência e eficácia da despesa pública e dessa forma evoluir, de um modelo baseado na conformidade legal e no controlo detalhado da despesa<sup>1</sup>, para um sistema mais flexível e orientado para o desempenho, tendo sido esta uma das conclusões da avaliação do processo orçamental nacional, feita pela OCDE, realizada por solicitação das autoridades portuguesas (Curristine et al., 2008, p.9).

Esse desiderato tem sido plasmado nas sucessivas leis que têm aprovado as Grandes Opções do Plano (GOP), designadamente entre 2009 e 2013, relevando-se as GOP para o período 2012-2015 (Lei n.º 64-A/2011 de 30 de dezembro) onde se previa a elaboração, pelo Governo, de um relatório de execução dos PO, apresentando os resultados obtidos e os

---

<sup>1</sup> Modelo de orçamento tradicional.





recursos utilizados, incluindo a definição e recolha de indicadores de desempenho e a clarificação da articulação dos indicadores com os sistemas de avaliação do desempenho existentes, designadamente, o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP), bem como, da repartição de responsabilidades entre o Ministério das Finanças e os ministérios sectoriais. A este propósito, a Comissão para a Orçamentação por Programas (COP)<sup>2</sup> refere que a OP e o SIADAP são reformas que visam melhorar a gestão pública e que se complementam entre si, embora a níveis de atuação distintos, mas ambos se centram na avaliação do desempenho pelo que se torna necessário proceder a um cruzamento e harmonização entre estes processos, incluindo uma integração dos respetivos ciclos de gestão (COP, 2007, pp. 106-110).

Importou, assim, para além de se caracterizar o quadro legal da OP, conhecer a situação atual deste alinhamento com o SIADAP, nos diversos PO, como contributo para este estudo. Todavia, há que relevar que o SIADAP, por se aplicar aos serviços da administração direta e indireta do Estado (Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, 2007) não se aplica às FFAA<sup>3</sup> porque estas se integram na administração direta do Estado, através do Ministério da Defesa Nacional (MDN), conforme estabelece o artigo 1.º da Lei Orgânica n.º 6/2014, de 1 de setembro, que aprovou a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA).

Nesta perspetiva, tornou-se relevante encontrar pontos de convergência que possibilitassem uma ligação entre os processos existentes nas FFAA e o modelo de OP. Desde logo se identificou um fator em comum que corresponde à definição de Objetivos ao nível estratégico, bem presente nas FFAA, e que se entende como a descrição do fim que a organização quer alcançar, na ótica da GE (Massie, 1987, p.89), sendo próxima da leitura da sua definição para a OP: os objetivos são algo que se procura obter ou atingir, traduzindo o impacto ou resultado pretendido (COP, 2008, p.60).

Deste modo, dois conceitos se relevaram para alicerçar o estudo: a OP que corresponde a um modelo de orçamentação que procura associar as dotações orçamentais aos resultados definidos, de forma objetiva e mensurável, e associados aos objetivos estratégicos dos programas, que traduzem as prioridades definidas pelo Governo (COP, 2008, p. 44), e a GE que corresponde à atividade de gestão que determina o desempenho de longo prazo de uma

---

<sup>2</sup> Criado por Despacho 3858-A/2007, de 1 de março, do Ministro das Finanças e da Administração Pública, com a missão de propor um modelo para a estruturação do Orçamento do Estado por programas.

<sup>3</sup> Designadamente do nível 1 (serviços) e nível 2 (dirigentes), aplicando-se o nível 3 para a avaliação de desempenho dos funcionários civis.



organização, com monitorização permanente do ambiente interno e externo (para uma pronta e atempada adaptação), e à formulação, implementação, avaliação e controlo da sua estratégia (Wheelen & Hunger, 2012, p.5), entendendo-se como Estratégia a fixação das metas e objetivos, de longo prazo, de uma organização, atendendo as ações e os recursos a alocar de modo a atingir esses objetivos (Chandler, 1962, p.13).

Ambos os conceitos se alinham na estratégia subjacente à reforma do quadro orçamental português que assenta em três pilares (COP, 2008, p.5): um quadro orçamental plurianual, enquadrado por uma regra de despesa; uma orçamentação informada pelo desempenho; e uma gestão orientada para o desempenho. No primeiro pilar, a plurianualidade é nuclear para o planeamento estratégico e deve ser entendida como uma programação financeira para a legislatura, limitada pelos valores globais definidos para a despesa pública, e não como uma orçamentação a vários anos. No segundo pilar, centra-se num modelo de OP focado nos impactos ou efeitos socioeconómicos que se pretendem alcançar com determinada política, onde as ações a orçamentar para cada ano devem ser alicerçadas pelo desempenho recente de cada programa. E no terceiro e último pilar - subsequente dos dois pilares anteriores, que garantem que o país não vive acima das suas possibilidades e que existe um plano estratégico para concretizar o Programa do Governo (PG) - onde se pretende orientar a gestão pública para o desempenho, pelo que se torna necessário edificar Instrumentos de Gestão (IG) adaptados ao novo modelo de OP, incorporando os anteriormente existentes na Administração Pública (AP) (e.g. SIADAP), para um efetivo quadro de responsabilização/*accountability* dos intervenientes (COP, 2008, pp.5-7).

Neste contexto, a OP e a informação sobre o desempenho poderiam ser reformas independentes, isoladas, ou poderiam ser etapas do processo de desenvolvimento de um Orçamento de Desempenho (OD). A informação sobre o desempenho permite que as organizações avaliem os progressos alcançados, o que se enquadra nos processos de GE, especialmente, para os casos de desempenho não financeiro. Por se tratar de uma reforma de elevada complexidade, a OP deve ser encarada, então, como uma primeira fase, rumo a uma orçamentação baseada no desempenho (Curristine et al., 2008, pp. 77 e 86). Para uma melhor compreensão destes modelos orçamentais, apresenta-se em Apd B uma moldura concetual, incluindo a origem e implementação atual nos países da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico [OCDE], 2019, p.16).



Ao nível de documentação estruturante da GO, a par da LEO que estabelece “como fazer”, o planeamento orçamental é alinhado com as GOP, enquadradas com o Programa de Estabilidade (Melo, 2014, p.31), que explana “o que fazer”. De modo a adaptar-se ao modelo de OP, as GOP devem expressar a visão estratégica do executivo, traduzindo o PG numa estrutura de programas e explicitando as prioridades em cada área de intervenção (COP, 2008, p.62).

Também no âmbito da GE, há que enquadrar o seu processo com base na documentação estruturante:

[...] a atuação das Forças Armadas desenvolve-se no respeito pela Constituição e pela lei, em execução da política de defesa nacional definida e do Conceito Estratégico de Defesa Nacional aprovado, e por forma a corresponder às normas e orientações estabelecidas nos seguintes documentos estruturantes: Conceito estratégico militar; Missões das Forças Armadas; Sistema de forças; Dispositivo de forças. (*cfr.* artigo 2.º da LOBOFA)

Neste contexto, a política de Defesa Nacional (DN) encontra-se definida no PG, do qual podem descender diretivas do Ministro da DN, como a diretiva para o Planeamento de Defesa Militar (Ribeiro, 2017, pp. 19-20). Por sua vez, deduzido a partir do processo estratégico da Marinha (Ribeiro, 2017, pp. 35-39), o programa de cada Chefe de Estado-Maior (CEM) é refletido numa diretiva estratégica (DE), que considera as políticas públicas de escalão superior e apresenta as orientações estratégicas para o respetivo mandato. Da DE, onde se fixa e traduz a visão estratégica de cada CEM para o seu mandato, resultarão, igualmente, os objetivos prioritários de GE - de natureza genética, estrutural e operacional - e a definição das Linhas de Ação (LdA) de comando e administração superior, de curto prazo.

Importa referir, ainda, quanto ao quadro legal da OP, que a nova LEO, aprovada pela Lei 151/2015, de 11 de setembro, doravante designada de LEO-2015, densificou a metodologia da OP, no sentido de evoluir para um modelo mais aproximado e na pureza do conceito de programa, com uma natureza mais transversal, incluindo a possibilidade de coexistir vários programas sob uma mesma missão de base orgânica (Melo, 2014, p.42), contudo a sua completa implementação tem sido sucessivamente adiada, designadamente quanto aos seus artigos 3.º e 20.º a 76.º, dado que o prazo de transição de três anos era demasiado ambicioso (Gabinete do Ministro das Finanças, s.d., p.1).



De facto, o TC, em sede de auditoria, contactou que a implementação LEO-2015, até agosto de 2019, encontrava-se substancialmente atrasada face ao cronograma proposto (Figura 1) (TC, 2019b, p.16). Nesta decorrência, e porque as circunstâncias associadas à atual crise pandémica (provocada pelo corona vírus) não irão facilitar a recuperação dos atrasos verificados, nem conformarão a conjuntura favorável para uma “ambiciosa” reforma do processo orçamental, tudo conjuga para que o processo se prolongue para além de 2021.

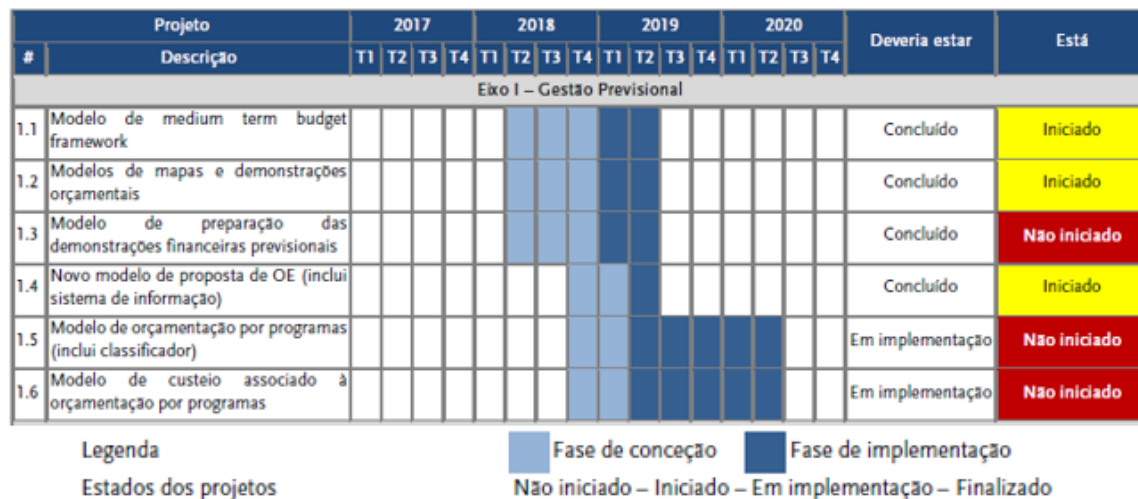


Figura 1 - Estado dos projetos do Plano de Implementação da LEO (julho 2019)

Fonte: TC (2019b, p.17)

Apesar dos constrangimentos anteriormente apontados, existe um quadro legal em vigor, aprovado pela LEO de 2001, Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, e sucessivas alterações (república, por último, pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho), doravante designada de LEO-2001, e demais diplomas diretamente conexos (e.g. Lei do Orçamento do Estado; Decreto-Lei de Execução Orçamental; entre outros), que incorpora os requisitos essenciais para o modelo de OP, para além de determinar obrigações legais a cumprir.

Assim, no que respeita aos Elementos que o definem, o enunciado dum programa deve conter a sua designação; a identificação dos objetivos; a explicitação das metas que se pretende atingir (devidamente quantificadas e calendarizadas); e os indicadores que permitam escrutinar o cumprimento dos objetivos e respetivas metas (COP, 2008, p. 55). O conjunto de indicadores selecionados deve permitir avaliar a economia, a eficiência e a eficácia da concretização do programa (*cfr.* artigos 19.º e 20.º da LEO-2001 e alínea c) do n.º 1 do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho), devendo ser, dessa forma, densificados. Como referência, indica-se a seguinte tipologia de indicadores (Figura 2):

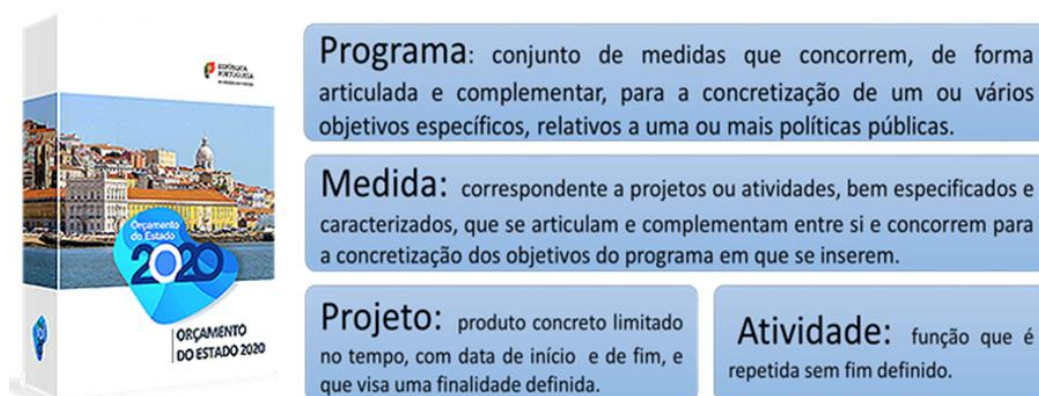


**Figura 2 – Tipologia de Indicadores**

Fonte: Adaptado a partir de Gestão Financeira Pública (2010, cit. por Melo, 2014, p.47)

Importar ressaltar que, embora os impactos socioeconómicos (*outcomes*) sejam importantes para os cidadãos e políticos, estes são de difícil avaliação, pelo que releva desenvolver, numa primeira fase da reforma, avaliações de desempenho focadas em resultados (*outputs*) (Curristine et. al., 2008, pp.84-85).

No que se refere à Estrutura, as despesas inscritas nos orçamentos que integram o OE estruturam-se por programas. Por sua vez, os programas incluem as despesas correspondentes a um conjunto de medidas que se dividem em projetos ou atividades (Figura 3) (*cfr.* artigos 19.º e 20.º da LEO-2001).



**Figura 3 - Estrutura do Programa**

Fonte: Adaptado a partir de Direção-Geral do Orçamento (DGO) (2019)



Numa reforma orçamental assente num modelo de OP, é fundamental conhecerem-se os custos de cada ação, o que implica a existência de contabilidade analítica<sup>4</sup> (CA), ademais, as entidades que integram o PO devem justificar todas as dotações de despesa que se inscrevem no orçamento, com base na análise de custo de estrutura e de cada uma das atividades que se pretende desenvolver (*cfr.* Alínea a) do n.º 1 do artigo 21.º-A da LEO-2001). Abrangida na reforma em curso, a CA é um dos subsistemas que integram o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), que se encontra em vigor, tendo sido aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro.

A vertente física da OP exige o desenvolvimento de um novo sistema de informação (SI) que se deverá designar por Sistema de Informação de Desempenho (SID). Este sistema, numa fase inicial, teria que ter uma forte integração com o Sistema de Orçamento do Estado/Sistema de Informação de Gestão Orçamental, em vigor, bem como com os restantes sistemas que asseguram o acompanhamento da execução financeira, até que o OE passasse a ser integralmente efetuado à luz da OP. Paralelamente, o novo SID deverá integrar-se com o SIADAP, no âmbito da definição dos objetivos, indicadores e metas e do controlo da execução física dos objetivos operacionais das ações. Sendo dois sistemas que visam a recolha de indicadores de execução e desempenho dos organismos, tenderão a integrarem-se num único sistema. Até lá, será necessário desenvolver um Sistema de Apoio à Gestão, conforme esquematizado na Figura 4, garantindo o acesso a diferentes níveis de agregação da informação, para efeitos de apoio à tomada de decisão e, também, para a realização de outras tarefas inerentes à gestão dos programas e ações como sejam o planeamento, a programação e o controlo (COP, 2008, pp. 82-84).

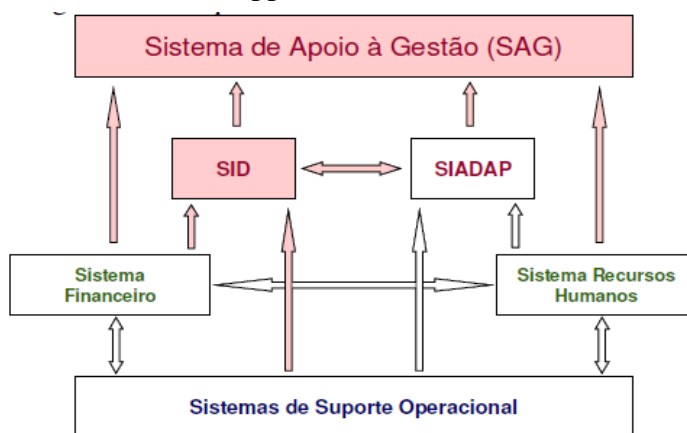


Figura 4 - Arquitetura do sistema informático da OP

Fonte: COP (2008, p. 83)

<sup>4</sup> Contabilidade Analítica, também designada de Contabilidade de Custos ou Contabilidade de Gestão (Marcos & Naia, 2000, p.1)





Todavia, o novo SID encontra-se por edificar, devendo ser introduzido, gradualmente, no prazo de três anos a contar da data da entrada em vigor da LEO-2015, nos termos a definir por decreto-lei (*cfr.* n.º 5 do artigo 5.º da LEO-2015), pelo que, no quadro atual, o modelo de OP deverá ser suportado pelas infraestruturas tecnológicas existentes na AP e nos respetivos serviços.

O responsável pelo PO-Defesa, onde se integram o EMGFA e os Ramos, é o Ministro da DN e, nos termos do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 84/2019, a responsabilidade pela definição objetivos, indicadores e metas, sobre os quais incidirá o relatório de execução dos PO, conforme previsto no artigo 72.º-A da LEO-2001, recai sobre a EC, no caso, a Secretaria-Geral do MDN.

## 2.2. Modelo de Análise

### 2.2.1. Quadro conceptual

Do objeto de estudo, poder-se-á estabelecer uma relação direta entre as variáveis independentes e os conceitos, ambos anteriormente identificados. Deste modo, no domínio conceptual, os dois conceitos foram explicitados nas dimensões e indicadores que se detalham no Quadro 1.

Quadro 1 – Conceitos, Dimensões e Indicadores

Conceitos	Dimensões	Indicadores
Orçamentação por programas  *  Gestão Estratégica	Elementos	<ul style="list-style-type: none"><li>• Objetivos</li><li>• Indicadores</li><li>• Metas</li></ul>
	Estrutura	<ul style="list-style-type: none"><li>• Medidas</li><li>• Ações</li><li>• Projetos</li></ul>
	Técnica	<ul style="list-style-type: none"><li>• Sistemas de Informação</li><li>• Contabilidade analítica</li></ul>
	Normativo	<ul style="list-style-type: none"><li>• Diplomas legais</li><li>• Diretivas</li><li>• Normas Técnicas</li></ul>
	Liderança	<ul style="list-style-type: none"><li>• Comprometimento</li><li>• Empenhamento</li><li>• Iniciativa</li></ul>
	Pessoal	<ul style="list-style-type: none"><li>• Recursos humanos qualificados</li><li>• Formação</li></ul>

Fonte: Adaptado a partir de Freixo (2012, cit. por Santos & Lima [Coord.], 2019, p.96)



As dimensões identificadas, comuns a ambos os conceitos, permitiram efetuar uma análise comparativa dos vários aspetos essenciais para a construção do modelo a propor, comportando os indicadores que possibilitaram aferir os dados recolhidos para as análises e tratamentos subsequentes:

- Na dimensão dos Elementos, foram considerados os Objetivos, Indicadores e Metas, exigíveis em ambos os processos, incluindo verificação de possível alinhamento.
- Na dimensão da Estrutura, relativa à OP, foram considerados os conceitos das Medidas, Projetos e Atividades existentes, com a identificação de um alinhamento com as Iniciativas Estratégicas (IE) resultantes do processo de GE.
- Na dimensão Técnica, correspondendo aos requisitos técnicos dos processos, foram considerados os SI envolvidos e o grau de implementação da CA.
- Na dimensão do Normativo, foram considerados os Diplomas legais, as Diretivas, do âmbito institucional, e as Normas Técnicas para aferir da sua existência e alinhamento.
- Na dimensão da Liderança, no sentido de comando e direção em ambos os processos, foram considerados os níveis de Comprometimento, Empenhamiento e Iniciativa dos responsáveis de nível superior.
- Na dimensão do Pessoal, correspondendo aos Recursos Humanos (RH) envolvidos nos processos, foram considerados os RH tecnicamente qualificados, em quantidade, para as tarefas associadas, e as ações contínuas de formação complementar.

#### 2.2.2. Questões de Investigação

Dos objetivos estabelecidos e a partir da QC deduziram-se as seguintes Questões Derivadas (QD) em apoio à investigação:

QD1 – Qual a situação atual de implementação da OP, em Portugal, considerando o quadro legal em vigor?

QD2 – De que modo os elementos convergentes dos processos de GO e de GE poderão concorrer para a criação de um modelo de OP para as FFAA?





### **3. Metodologia e Método**

#### **3.1. Metodologia**

O raciocínio de abordagem ao objeto de estudo selecionado correspondeu a um processo indutivo: partiu-se da compreensão e interpretação de casos particulares (os processos de GO e GE, de cada um dos intervenientes em análise) para inferir um modelo de OP geral aplicável nas FFAA, a partir da associação e correlação de aspetos e elementos essenciais de ambos os conceitos em apreço (Santos & Lima [Coord.], 2019, pp.18-19).

A estratégia de investigação adotada foi a qualitativa e o desenho de pesquisa recaiu no Estudo de Caso, dado que o propósito da investigação se centrou na criação de um modelo de OP para as FFAA (Santos & Lima [Coord.], 2019, pp.36-37).

#### **3.2. Método**

##### **3.2.1. Participantes e procedimento**

Os participantes foram as EC dos PO, especialmente para resposta à QD1, bem como, os responsáveis pelas áreas de GO e de GE, do EMGFA e dos Ramos, para efeitos de resposta à QD2.

A amostra cobriu a totalidade dos dezoito PO, distribuídos pelas treze EC, que vigoraram durante o ano de 2019, tendo sido obtidas respostas para dez PO (taxa de 56%), e a globalidade da estrutura das FFAA, a saber, EMGFA e Ramos, tendo sido recebidas oito respostas (taxa de 100%), distribuídas da seguinte forma: quatro resposta dos responsáveis pela área de GO e quatro respostas dos responsáveis pela área de GE.

##### **3.2.2. Instrumentos de recolha de dados**

A investigação foi operacionalizada através dos seguintes instrumentos privilegiados para a recolha de dados: análises documentais, com forte incidência em diplomas legais e demais normativo enquadrador dos conceitos, e inquéritos, através de questionários escritos, do tipo fechado, maioritariamente de escolha múltipla, baseados no questionário da OCDE “2016 *Performance Budgeting Survey - Background*” (OCDE, 2016), considerando o modelo de análise e delimitação da investigação. Esta opção, elaboração de questionários, permitiu obter respostas com tempo de maturação, cobrindo áreas de responsabilidades distintas, dentro das respetivas estruturas organizacionais, e com comprometimento das entidades a quem foram direcionadas, por ofício, as perguntas. Sendo fechadas, facilitaram a resposta e permitiram contextualizar as mesmas, estruturando-as de modo a auxiliar o seu tratamento, dentro das técnicas selecionadas (Santos & Lima [Coord.], 2019, p.97).



Os questionários, criados na plataforma *Google Forms*, relativos aos PO, foram de carácter anónimo, com exceção do PO-Defesa. Os questionários remetidos ao EMGFA e Ramos, criados na mesma plataforma, não foram de carácter anónimo, registando-se a origem das respostas recebidas.

### 3.2.3. Técnicas de tratamento de dados

Para responder à QD1, foi feita uma análise de conteúdo aos documentos e uma análise estatística descritiva, com base em percentagens, sobre os dados recolhidos, de modo a situar a implementação atual da OP, em Portugal, donde se extraíram, igualmente, alguns aspetos relevantes para a questão derivada subsequente.

Para responder à QD2, foi feita, também, uma análise de conteúdo aos documentos e uma análise estatística descritiva, com base em percentagens, sobre os dados recolhidos nos questionários, de modo a serem estruturados os aspetos mais relevantes para aplicação da análise SWOT<sup>5</sup>, para identificação das LdA necessárias à criação de um modelo de OP para as FFAA.

Dos requisitos daí resultantes, de modo a responder à QC, foi feita uma identificação dos riscos associados, através da “Matriz de Probabilidade / Consequência”, entendendo-se por “riscos”, o efeito da incerteza no cumprimento dos objetivos (no caso, dos requisitos), sendo expresso pela probabilidade da sua ocorrência e consequência ou impacto do mesmo (Norma Portuguesa ISO 31000, 2012).

---

<sup>5</sup> SWOT: *Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats*.



#### 4. Apresentação dos dados e discussão dos resultados

##### 4.1. A situação de implementação atual da OP em Portugal

###### 4.1.1. Caracterização da situação atual

O questionário endereçado às EC dos PO, com as questões (Q), respetivo número e as respostas obtidas, encontra-se em Apd C.

Em termos globais, verificou-se que a maioria dos inquiridos (70%) considerou que o PO se encontra plenamente implementado ou implementado de forma satisfatória (Q1.), dando o mote para a análise subsequente, relativa a cada dimensão identificada.

Quanto à dimensão Elementos, a maioria (70%) informou que existem objetivos estratégicos definidos para o PO (Q5.). Desses, à pergunta se existe um alinhamento entre os objetivos estratégicos do PO e os objetivos do quadro de avaliação e responsabilização (QUAR) das entidades que integram o PO, 60% reportaram que se encontravam parcialmente alinhados e 10% de que não existia alinhamento (Q6.). No que respeita aos Indicadores e Metas, a maioria (60%) afirmou que se encontravam definidos (Q7.). Quanto ao alinhamento dos mesmos com o QUAR (Q8.), 30% afirmaram que se encontravam plenamente alinhados enquanto que 30% informaram que não existe alinhamento.

Daqui resulta que em 10% dos PO existem objetivos, mas não existem indicadores ou metas; e 30% dos PO não possuem objetivos, indicadores e metas.

Quanto à tipologia dos indicadores (Gráfico 1), e aqui cada PO poderia selecionar mais do que um tipo, os resultados obtidos foram os seguintes, sobressaindo a não existência de indicadores de impacto (Q9.):

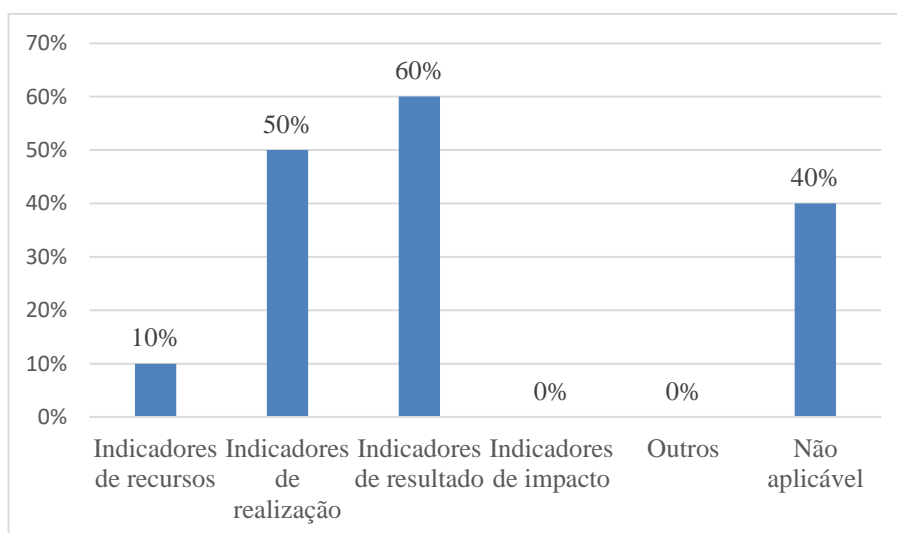


Gráfico 1 – Tipo de Indicadores dos PO



A maioria (60%) relatou que os resultados alcançados são avaliados, no âmbito do PO (Q.10). Quanto à divulgação dos objetivos, indicadores, metas e resultados alcançados (Gráfico 2), verificou-se que não existe uma cultura de divulgação interna (Q11.), fragilizando o comprometimento dos colaboradores, enquanto que em 30% dos PO são divulgados publicamente, como por exemplo, pela *internet* (Q12.) e a maioria (60%) indicou que são enviados para a Direção-Geral do Orçamento (DGO) (Q.13).

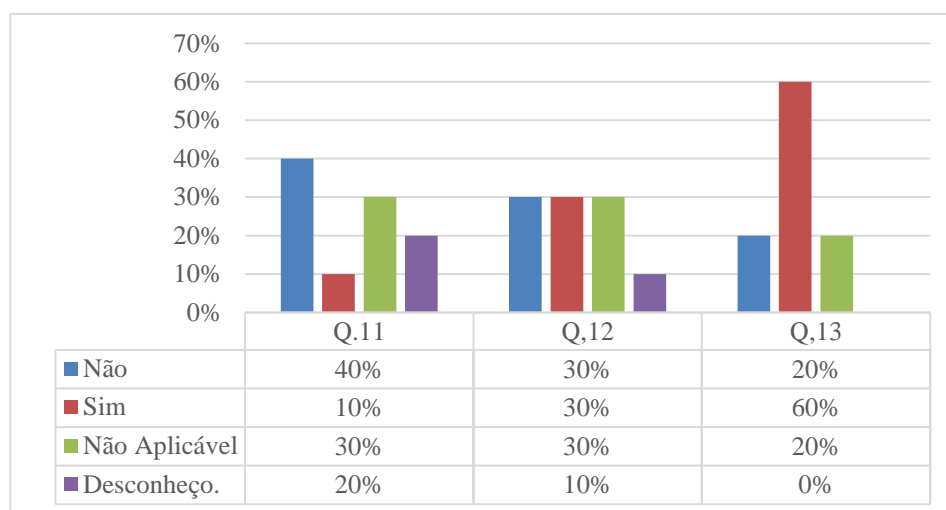


Gráfico 2 - Divulgação de informação nos PO

Quanto à dimensão Estrutura, no que respeita às Medidas e Atividades definidas em circular da DGO, no âmbito orçamental, a maioria (70%) considerou que só correspondem parcialmente às necessidades do seu PO enquanto que 30% afirmaram que se adequavam (Q14.). Contudo, só 30 % efetuaram pedidos de alteração (Q15.) junto do Ministério das Finanças (MF)/DGO (30% responderam que não e 40% responderam “Não aplicável”).

Dos pedidos, o MF/DGO efetuou alterações para 20% dos casos, indeferindo para os restantes 10% (Q16.), pelo que, em termos relativos, aquele ministério correspondeu positivamente a 66% dos pedidos.

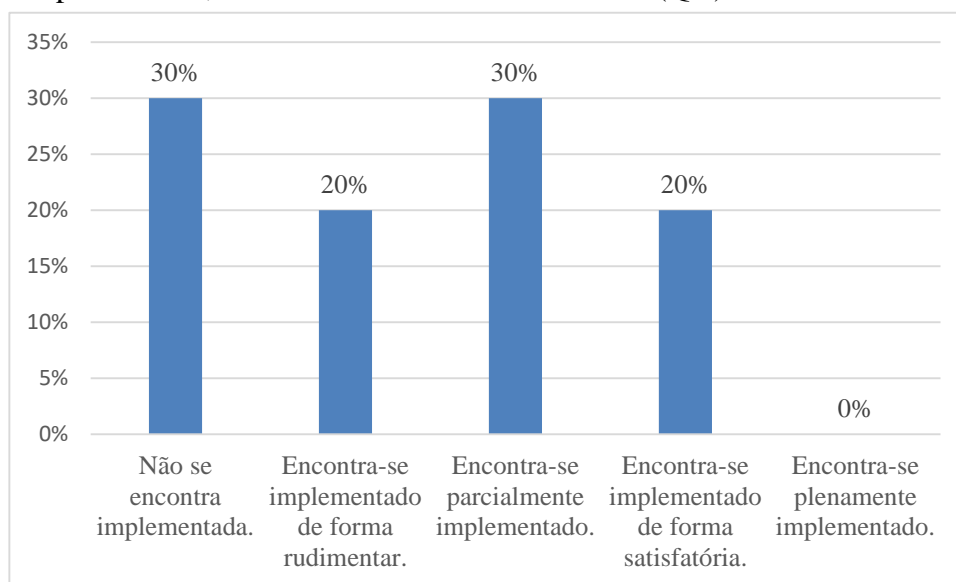
Ainda no contexto desta dimensão, a maioria (60%) informou que foram implementados "Projetos" (Q17.), correspondendo às necessidades do respetivo PO.

Quanto à Dimensão Técnica, no que respeita à existência de um SI de suporte ao PO (Q2.), a maioria (70%) respondeu afirmativamente: 30% informaram que existe um SI único para todas as entidades que integram o PO, 40% indicaram que cada entidade que integra o PO possui um SI e 30% reportaram que não existia nenhum SI.



Foi colocada também a questão se o SI comportava a componente de avaliação de desempenho do serviço, no âmbito do SIADAP (Q3.), designadamente, quanto à inclusão de objetivos, indicadores e metas, tendo 70% respondido negativamente.

Quanto à CA, designadamente o grau de implementação nas entidades que integram o PO (Gráfico 3), verificou-se que na maioria dos casos (80%) não se encontra nem plenamente implementado, nem mesmo de forma satisfatória (Q4.):



**Gráfico 3 - Implementação CA nos PO**

Quanto à dimensão Normativo (Gráfico 4), a maioria (60%) concordou moderadamente que os diplomas legais que enquadram a OP são adequados, claros e esclarecedores (Q18.E), enquanto que apenas 50% concordaram moderadamente que a informação orientadora para a OP, por parte do MF, é clara, objetiva e adequada (Q18.F) (os restantes 50% discordaram total ou moderadamente).

Ao nível interno, apenas 40% concordaram moderadamente que a informação orientadora para a OP, por parte da Tutela, é clara, objetiva e adequada (Q18.G), enquanto que outros 40 % manifestaram que não concordavam, mas também não discordavam.

Quando perguntado se, na qualidade de EC, emitiram normas técnicas para as entidades que integram o PO (Q.19), 60% responderam afirmativamente e 40% negativamente.

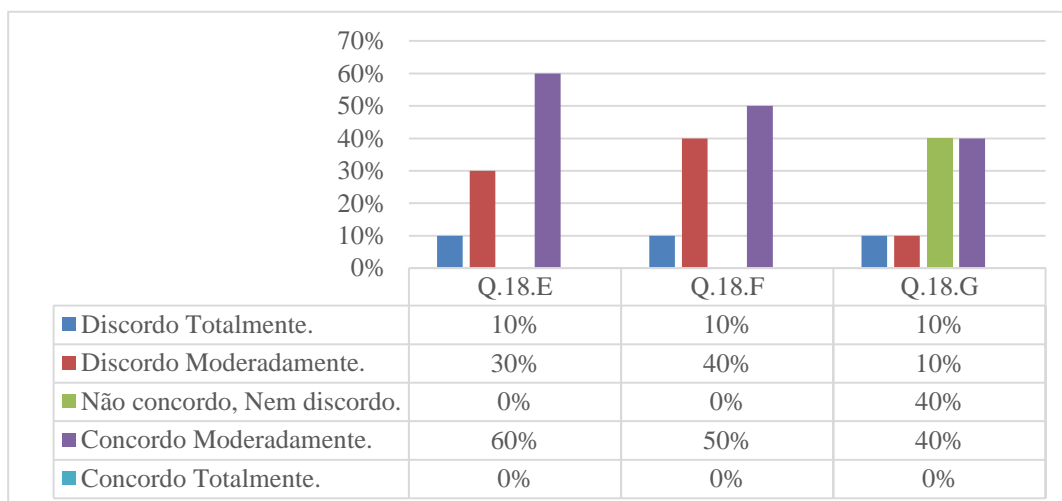


Gráfico 4 - Dimensão Normativo dos PO

Quanto à dimensão Liderança (Gráfico 5), embora 50% dos inquiridos não concordassem, nem discordassem, há uma percepção positiva de que existe comprometimento por parte tutela para a implementação da OP (Q18.H). Por outro lado, a maioria (60%) concordou total ou moderadamente que os responsáveis em razão da matéria se encontram empenhados na prossecução dos objetivos inerentes à implementação do modelo de OP (Q18.I), contudo, sem uma clara evidência de que desenvolvam iniciativas para esse fim (Q18.J) (apenas 30% concordaram total ou moderadamente).

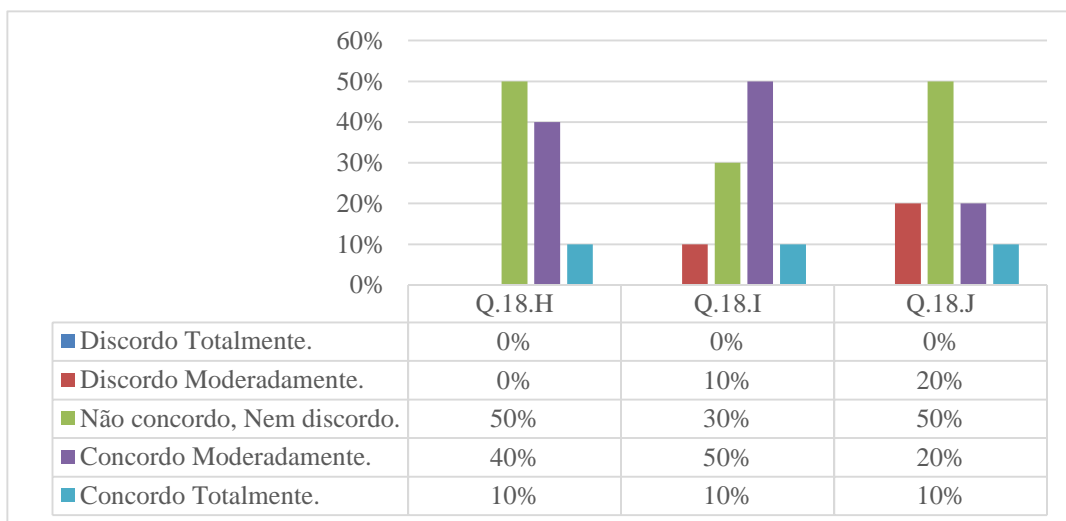


Gráfico 5 - Dimensão Liderança dos PO



Quanto à dimensão Pessoal (Gráfico 6), verifica-se que a maioria (60%) discordou que os RH existentes sejam suficientes para desempenhar as tarefas associadas ao PO (Q18.A), mas concordou que os RH existentes possuem competências e formação adequada para as mesmas tarefas (Q18.B). Quanto à formação, também a maioria (60%) considerou que os Planos de Formação (PF) existentes não eram adequados para preparar os RH para as tarefas associadas ao PO (Q.18.C), verificando-se uma ambivalência nas respostas quanto ao seu cumprimento na globalidade (Q.18.D).

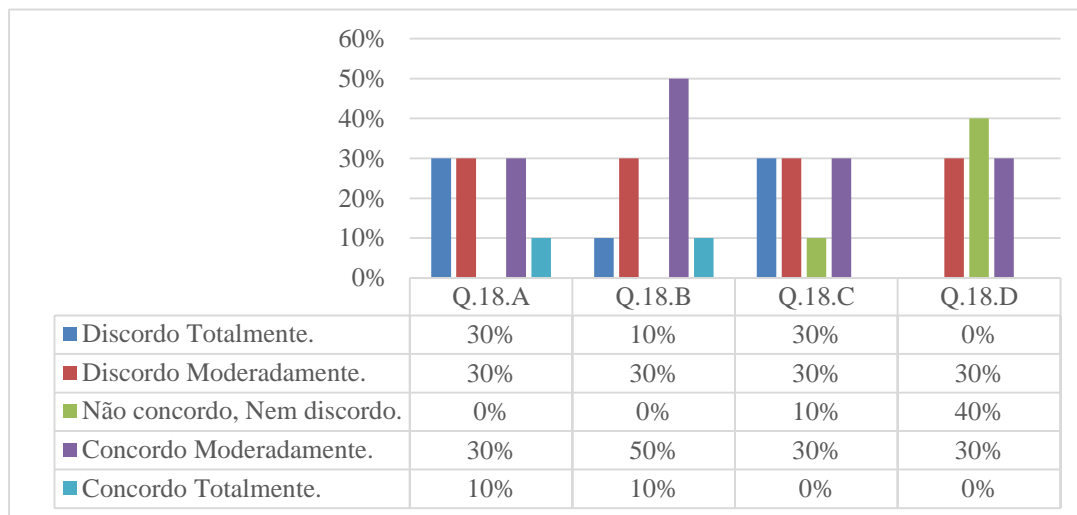


Gráfico 6 - Dimensão Pessoal dos PO

#### 4.1.2. Avaliação do Tribunal de Contas

Em sede da análise da CGE de 2018, o TC recolheu e sintetizou a seguinte informação por PO (Figura 5):

Programa orçamental (a)	Resultados obtidos (Natureza do conteúdo)
PO02 – Governação PO09 – Cultura PO14 – Planeamento e infraestruturas	Apresentam alguns indicadores específicos (e correspondentes metas, resultados e taxas de execução) e alguns indicadores globais – cfr. nota p.p. 1 da página seguinte.
PO12 – Trabalho, solidariedade e segurança social	Apresenta indicadores de avaliação retirados dos Quadros de Avaliação e Responsabilização (QUAR) das entidades mais representativas do PO.
PO04 – Finanças PO10 – Ciência, tecnologia e ensino superior PO11 – Ensino básico e secundário e administração escolar	Descrição de atividades desenvolvidas e indicação de resultados associados. Não inclui avaliação, nem indicadores de medida.
PO06 – Defesa PO07 – Segurança interna PO08 – Justiça PO13 – Saúde PO15 – Economia PO16 – Ambiente e transição energética PO17 – Agricultura, florestas, desenvolvimento rural e mar <sup>(b)</sup> PO18 – Mar <sup>(b)</sup>	Descrição de objetivos e atividades desenvolvidas. Não inclui avaliação, nem indicadores de medida.
PO01 – Órgãos de soberania PO03 – Representação externa PO05 – Gestão da dívida pública	Sem referência a atividades, metas ou resultados.

(a) A cada ministério corresponde um PO, com exceção do das Finanças (PO04 – Finanças e PO05 – Dívida pública), e correspondendo às entidades da orgânica "Encargos Gerais do Estado" o PO01 – Órgãos de soberania.

(b) Os PO17 – Agricultura, florestas, desenvolvimento rural e mar e PO18 – Mar, não apresentam no Relatório da CGE indicadores do cumprimento das metas globais, embora constem do Relatório da Execução dos Programas Orçamentais remetido pelo Governo à Assembleia da República, em 03/04/2019.

Figura 5 - Síntese dos resultados obtidos por cada PO

Fonte: TC (2019a, p. 14)



Segundo este tribunal, a informação recolhida em sede da análise da CGE-2018 reflete diversas insuficiências ao nível da implementação da OP, como por exemplo:

- Não apresentação do custo das atividades desenvolvidas;
- Não apresentação de indicadores de medida e resultados, na maioria dos PO;
- Não harmonização, ao nível da forma e do conteúdo, ao nível dos PO, evidenciando diferentes interpretações quanto à natureza da informação a apresentar.

Assim, as deficiências encontradas resultam de uma programação orçamental frágil, sem que haja uma orçamentação do custo associado às medidas de política pública, em sede de preparação do OE, nem da correspondente execução evidenciada na CGE, o que impossibilita a avaliação das mesmas quanto aos recursos financeiros previstos e gastos (TC, 2019a, pp.14-15).

#### 4.1.3. Resposta à QD1

A perceção individual dos intervenientes e a perspetiva externa do TC, permitiram inferir a seguinte situação atual de implementação da OP, em Portugal, dentro do quadro legal em vigor:

- Os RH são insuficientes, embora com uma formação adequada, o que se agrava num panorama em que a implementação da OP ainda não se encontra plenamente concretizada.
- Existem SI sem que sejam integrados numa mesma plataforma, no âmbito do PO, e sem ligação ao SIADAP.
- Existem PO que ainda necessitam de desenvolver a CA, não obstante o SNC-AP já ter entrado em vigor.
- Existem PO com objetivos, indicadores e metas por estabelecer, o que impede a avaliação de resultados e de níveis de desempenho.
- Existe a necessidade de alinhar os objetivos do PO com o SIADAP/QUAR.
- Nem todos os PO tem indicadores de resultados (*outputs*) e nenhum tem indicadores de impacto (*outcomes*).
- A estrutura subjacente ao PO não satisfaz as necessidades de todos, embora tenha havido uma resposta positiva, na maioria dos casos, por parte do MF, para acomodar as propostas de alteração.
- Há espaço para evolução, no que respeita ao Normativo e Liderança. Uma condução empenhada e comprometida do processo de implementação e a



existência de diplomas legais, diretivas e instruções técnicas emitidas de forma adequada, objetiva e esclarecedora, constituem fatores de sucesso para uma reforma deste nível.

#### 4.2. Análise dos processos de GO e GE das FFAA

Dos processos de GO, no modelo de OP, e de GE, anteriormente caracterizados, foi possível estabelecer um tronco comum na documentação de suporte, materializado, especialmente, pelo PG e diretivas do Ministro da DN, que indicia uma estreita conexão entre ambos os processos (Figura 6).

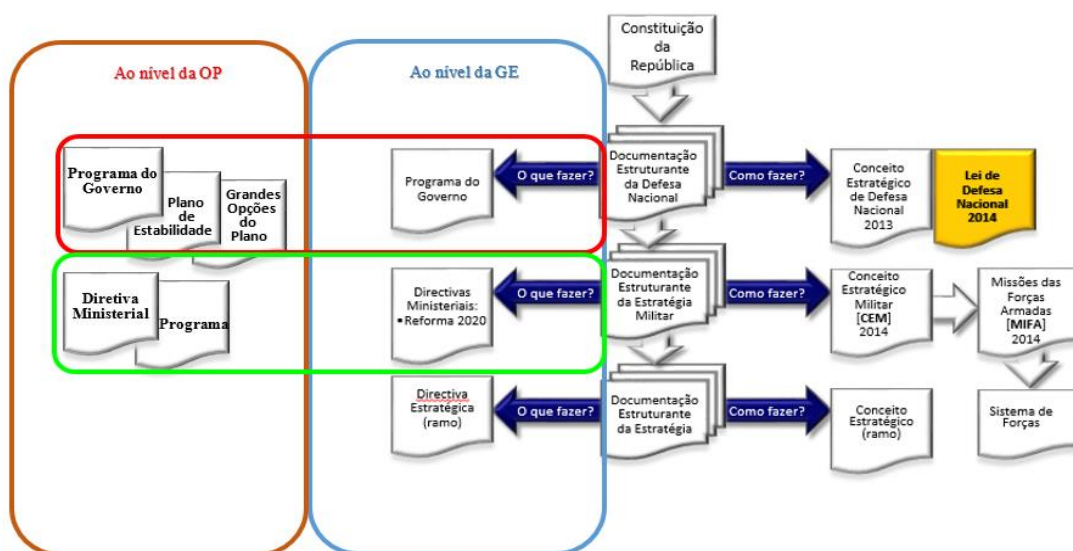


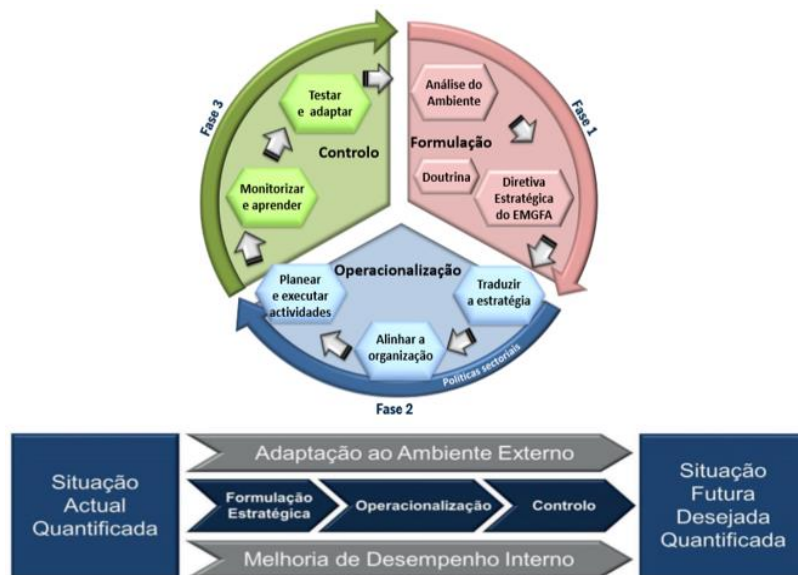
Figura 6 - Documentação estruturante comum

Fonte: Adaptado a partir de Monteiro (2019)

Assim, considerando as três fases do processo contínuo da GE<sup>6</sup> (Ribeiro, 2017, pp. 13-14), e subsequente à primeira relativa à “formulação da estratégia”, podem-se encontrar zonas de confluência nas fases de “operacionalização” (ou “implementação”), donde resultam os elementos essenciais na definição do modelo de OP (objetivos, indicadores e metas), e de “controle”, com a respetiva medição, monitorização e avaliação dos resultados alcançados. O acompanhamento permanente e sistemático, no sentido de assegurar o cumprimento dos objetivos, permite detetar desvios e promover atempadamente as devidas correções. Em caso de alinhamento, para além de se evitar uma duplicação de tarefas e recursos, permite verificar se a estratégia implementada corresponde à planeada e se o

<sup>6</sup> Da análise dos processos GE do EMGFA/Ramos, estas fases são aplicáveis a todos, salvo ligeiras especificidades, associadas a etapas, ou de nomenclatura.

programa está a ser cumprido (A Figura 7 caracteriza um modelo de GE, no caso, do EMGFA).



**Figura 7 - Modelo de GE do EMGFA**

Fonte: Adaptado a partir de EMGFA (2018)

De facto, olhando para o ciclo associado ao modelo de OD (Figura 8), como referencial para a OP, também este privilegia a avaliação de resultados que se deve consubstanciar numa avaliação crítica dos desvios entre o planeado e executado, com o intuito de promover melhorias do processo (revisão em sede de eficiência), alteração de políticas ou, mesmo, dos próprios objetivos a atingir (Melo, 2014, p.48).



**Figura 8 - Modelo do orçamento de desempenho**

Fonte: Pinto et al. (2013, p.266)

Existem, assim, diversas afinidades entre ambos os processos, como as assinaladas e a definição temporal (Figura 9). No caso das IE, para as quais devem ser atribuídos os recursos necessários, estas podem ser alinhadas na OP, quer ao nível estratégico, pela Estrutura do PO, quer, ao nível operacional, pela sua integração nos Planos de Atividades (Ribeiro, 2017, pp. 59-60). Aos recursos financeiros despendidos nas IE Kaplan & Norton (2008, p.11) designaram de “... STRATEX (*Strategic Expenditures*)”. Mas não basta atribuir os recursos, há que saber avaliar o custo efetivo das IE e promover a responsabilização/*accountability* dos intervenientes (Kaplan & Norton, 2008, p.119).



Figura 9 - Características comuns da GE e OP

Antecipando a análise por dimensões, releva-se, ainda, que o EMGFA/Ramos edificaram as suas DE, contemplando a Missão, a Visão do CEM, a identificação do quadro de valores que norteiam a atuação do seu potencial humano, as perspetivas de gestão, as orientações estratégicas e os demais elementos próprios do processo, embora, em modelos e estruturas diferenciados (Estado-Maior General das Forças Armadas, 2018; Marinha, 2018; Exército, 2019; Força Aérea Portuguesa, 2019).

Neste contexto, no âmbito do questionário conduzido junto do EMGFA/Ramos, a maioria (75%) considerou que deve existir um alinhamento entre os processos de GE com um processo ao nível do MDN, caso este existisse (*cfr.* Q18. do Apd.F).



#### 4.2.1. Análise por Dimensões

Como ponto prévio, convém referir que, pelo facto do EMGFA/Ramos integrarem o PO-Defesa, qualquer análise, com vista à identificação de um modelo de OP para as FFAA, não deverá ser indissociável a esta realidade. Assim, esta análise por dimensões, teve por base os questionários endereçados à EC do PO-Defesa, aos responsáveis respetivos pela GO e GE, do EMGFA/Ramos, que se encontram em Apd D, E e F, respetivamente.

Numa primeira questão, a EC concordou moderadamente que o atual modelo de PO é mais flexível e mais adequado do que o modelo preconizado na LEO-2015 e que o PO se encontrava plenamente implementado, nos termos da legislação em vigor (*cfr.* Q1. e Q18.K do Apd.D), dando o mote para a análise subsequente.

Quanto à dimensão Elementos, segundo a EC do PO-Defesa, existem Objetivos estratégicos, Indicadores e Metas definidos para o PO e que os mesmos se encontravam parcialmente alinhados com o SIADAP e com os processos de GE do EMGFA/Ramos, indicando a existência de indicadores de recursos, de realização e de resultado (*cfr.* Q5. a Q9. do Apd.D). Todavia, na perspetiva do EMGFA/Ramos, não existia uma perceção generalizada de que os seus objetivos, indicadores e metas concorram para o PO, nem que os mesmos se encontrem alinhados, mesmo que parcialmente (*cfr.* Q5. a Q9. do Apd.E).

Na verdade, a EC do PO-Defesa informou ainda que os objetivos, indicadores e metas não são divulgados internamente, junto das entidades que integram o PO, incluindo EMGFA/Ramos, nem publicamente (e.g. pela *Internet*), nem mesmo para a DGO, e que os resultados alcançados não eram avaliados, no âmbito do PO, invalidando o seu propósito (*cfr.* Q10. a Q13. do Apd.D e Q10. a Q12. do Apd.E).

Neste âmbito, ao nível da GE (*cfr.* Q4.B a Q8. do Apd.F), releva a tipologia de indicadores existentes (Gráfico 7), onde todos apresentaram indicadores de resultados (*outputs*) e pelo menos um ramo que já apresentou indicadores de Impacto (*outcomes*), e a divulgação interna dos objetivos, indicadores, metas e resultados alcançados, para conhecimento de todos os elementos da organização na maioria dos inquiridos (75%) ou, pelo menos, para um grupo restrito de destinatários (25%).

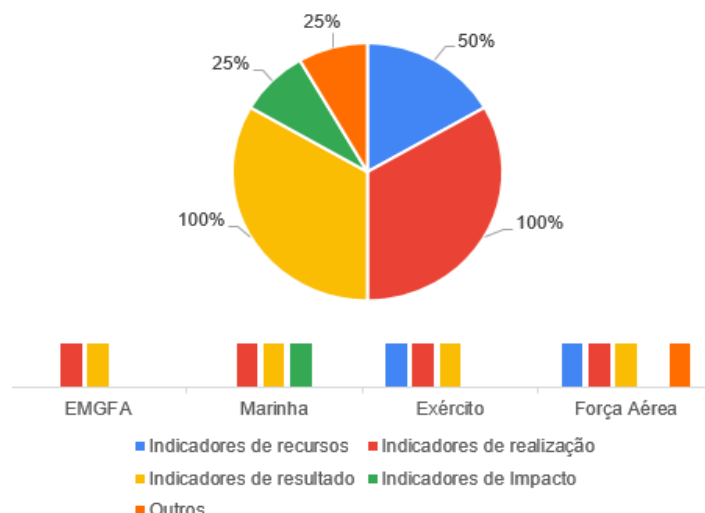


Gráfico 7 - Tipologia de indicadores EMGFA/Ramos

Embora não haja uma percepção generalizada, por parte dos responsáveis pela GE, de que estes elementos devam ser comuns à OP (50% responderam que não, 25% só parcialmente e outros 25% que não é relevante/necessário), todos eles apresentaram as perspectivas estratégicas que deveriam ser consideradas para os Objetivos de ambos os processos (Gráfico 8):

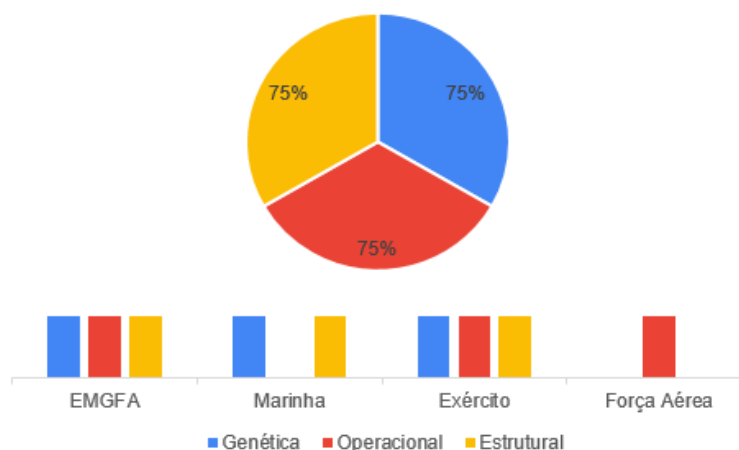


Gráfico 8 – Natureza dos objetivos a definir para o PO

Quanto à dimensão Estrutura (*cfr.* Q14. a Q17. do Apd.D e Q13. a Q16. do Apd.E), a maioria (75%) informou que as Medidas e Atividades, definidas no âmbito orçamental, não eram adequadas ou não correspondiam às necessidades, todavia ninguém apresentou qualquer pedido de alteração, o que foi confirmado pela EC do PO-Defesa. Quanto à existência de Projetos implementados, a EC e um dos ramos (25% da amostra) responderam afirmativamente.



Neste contexto, no âmbito da GE (*cf.* Q2., Q15. a Q17. Apd.F), a totalidade dos inquiridos (100%) informou que existem diretivas de nível inferior alinhadas com a DE (e.g. diretivas setoriais) e que, do processo de GE, resultam IE/Projetos cuja concretização obriga ao consumo de recursos financeiros. Confirmaram, igualmente, que são elaborados Planos de Atividades (50% em documento único e consolidado e 50% em documentos por setores ou órgãos) e que, na maioria dos casos (75%), são alinhados com a DE.

Quanto à dimensão Técnica, no âmbito orçamental, a EC informou que não existe um SI de suporte ao PO-Defesa, corroborada pela maioria dos inquiridos (75%), em linha com a informação apurada quanto à edificação do futuro SID, contudo, no atual quadro de GO, as entidades que integram o PO-Defesa operam com o Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional (SIG-DN), estruturado por módulos, onde se incluem o módulo de planeamento, que comporta a área de planeamento e controlo orçamental, o módulo de *Business Intelligence*, que comporta Indicadores de Gestão, e o módulo financeiro, que comporta a área de contabilidade orçamental, financeira e analítica (Marinha, s.d.). Quanto a esta última, verificou-se que 50% dos inquiridos informaram que a CA não se encontrava implementada, enquanto que os restantes 50% informaram que estava implementada de forma rudimentar, abaixo da perceção da EC que considerou que a CA, no computo geral das entidades que integram o PO, se encontrava implementada de forma satisfatória (*cf.* Q2. a Q4. dos Apd.D e Apd.E).

No contexto da GE (*cf.* Q2.B a Q4. do Apd.F), a deficitária implementação da CA configura um óbice à contabilização dos custos associados às IE/Projetos que resultam do processo de GE, não obstante, 50% ter considerado que essa contabilização era feita (25% responderam que não era efetuada, enquanto que 25% consideraram que não era relevante ou necessário). A totalidade dos inquiridos (100%) asseguraram a existência de um SI, que comporta a definição e gestão de objetivos, indicadores e metas.

Quanto à dimensão Normativo (*cf.* Q18.E a Q18.G e Q19. do Apd.D e Q17.E a Q17.G e Q18. do Apd.E), a EC concordou moderadamente que os diplomas legais que enquadram a OP são adequados, claros e esclarecedores e que a informação orientadora por parte do MF, para a OP, é clara, objetiva e adequada, enquanto que a maioria do EMGFA/Ramos (75%) discordou total ou moderadamente com ambas as afirmações. Quanta à informação orientadora por parte da Tutela, para a OP, não existe um entendimento inequívoco que a mesma seja clara, objetiva e adequada (a EC respondeu que “não concordo, nem discordo”, tal como 50% do EMGFA/Ramos, enquanto que 25% discordava



moderamente e os outros 25% discordava totalmente). Todos confirmaram que a EC não emitiu normas técnicas para as entidades que integram o PO, neste âmbito.

No contexto da GE (*cfr.* Q20.E a Q20.F do Apd.F), não existiu um entendimento inequívoco que os diplomas legais aplicáveis no processo de GE sejam atuais, adequados e objetivos (25% concordaram moderamente, 25% discordaram moderamente e 50% não concordaram, nem discordaram) mas a totalidade (100%) concordou total ou moderamente que o normativo interno, nesta matéria, é suficiente, claro e objetivo.

Quanto à dimensão Liderança (*cfr.* Q18.H a Q18.J do Apd.D e Q17.H a Q17.J do Apd.E), obtiveram-se as seguintes respostas:

- A EC concordou totalmente que existe um comprometimento da tutela para a implementação da OP, enquanto que no conjunto do EMGFA/Ramos essa percepção foi ambígua (25% discordaram totalmente, 25% discordaram moderamente e 50% não concordaram, nem discordaram).
- A EC concordou totalmente que os responsáveis em razão da matéria encontram-se empenhados na prossecução dos objetivos inerentes à implementação do modelo de OP, enquanto que a maioria do EMGFA/Ramos (75%) discordou moderamente (25% não concordaram, nem discordaram).
- A EC concordou moderamente que os responsáveis em razão da matéria desenvolvem iniciativas para a implementação da OP, enquanto que a maioria do EMGFA/Ramos (75%) discordou moderamente (25% não concordaram, nem discordaram).

No contexto da GE (*cfr.* Q20.G a Q20.I do Apd.F), a maioria (75%) concordou total ou moderamente que existe um comprometimento dos responsáveis superiores para uma adequada implementação da GE e que os responsáveis em razão da matéria encontram-se empenhados na prossecução dos objetivos estratégicos que resultam do processo de GE, desenvolvendo iniciativas para a devida implementação do mesmo (restantes 25% não concordaram nem discordaram).

Quanto à dimensão Pessoal (*cfr.* Q18.A a Q18.D do Apd.D e Q17.A a Q17.D do Apd.E), verifica-se que, ao nível do EMGFA/Ramos, a maioria (75%) concordou moderamente que os RH existentes eram suficientes para desempenhar as tarefas associadas ao PO, enquanto que a EC discordou moderamente. Relativamente à questão se os RH existentes possuem competências e formação adequada para essas tarefas, as opiniões divergem: 50% concordaram moderamente e 50% discordaram total ou moderamente,





embora a EC concordasse totalmente. Relativamente à formação, a maioria (75%) discordaram total ou moderadamente que os PF existentes são adequados para preparar os RH para as tarefas associadas ao PO e que os mesmos sejam cumpridos na globalidade, ao contrário da opinião da EC que concordou moderadamente.

No contexto da GE (*cf.* Q20.A a Q20.D do Apd.F), metade (50%) concordou moderadamente enquanto que a outra metade (50%) discordou total ou moderadamente que os RH existentes eram suficientes para desempenhar as tarefas associadas ao processo de GE, todavia, a maioria (75%) considerou que os mesmos possuem competências e formação adequada para aquelas tarefas. Relativamente à Formação, a maioria (75%) discordou total ou moderadamente que existam PF adequados para preparar os RH para as referidas tarefas e 50% discordaram total ou moderadamente que os mesmos sejam cumpridos na globalidade (25% concordaram moderadamente e 25% não concordaram, nem discordaram).

#### 4.2.2. Análise SWOT

Seguindo a metodologia estabelecida para este trabalho e com base nos elementos recolhidos e analisados, foi feita uma análise SWOT.

##### AMBIENTE INTERNO

Da análise ao ambiente interno, designadamente a partir dos elementos recolhidos junto da EC do PO-Defesa e EMGFA/Ramos, conforme acima exposto, foi possível identificar um conjunto de Potencialidades (P) e Vulnerabilidades (V) que se detalham de seguida:

- P1 – Processos de GE edificados nas FFAA, com objetivos, indicadores e metas definidos.
- P2 – Existência de SI de apoio aos processos de GE e GO.
- P3 – Planos de atividade implementados.
- P4 – Sólido quadro de valores e forte identidade institucional.
- P5 – Níveis de comprometimento, empenhamento e iniciativa, dos responsáveis de nível superior, no âmbito da GE.
- V1 – Nível insuficiente na implementação da CA.
- V2 – Normativo comum inexistente na edificação dos processos de GE.
- V3 – Falhas na definição e divulgação de normativo no âmbito do PO.
- V4 – Deficiências nos PF para preparação dos RH, no âmbito da GE e OP.
- V5 – Não adequação das medidas e atividades definidas, no âmbito da OP.





## AMBIENTE EXTERNO

Da análise ao ambiente externo, foi possível identificar um conjunto de Oportunidades (O) e Ameaças (A) conforme fundamentação subsequente, com estreita conexão à análise e caracterização já efetuada:

O1 – Implementação do SNC-AP: esta oportunidade decorre da entrada em vigor deste novo referencial contabilístico, que incorpora o subsistema de CA.

O2 – Início de legislatura, com novos PG, GOP e Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar: esta oportunidade decorre da publicação de novos diplomas que fazem parte da documentação estruturante de ambos os processos, que poderá permitir a harmonização dos mesmos, num novo ciclo. Ademais, a OP constitui um forte instrumento para o cumprimento das atribuições cometidas à SG-MDN, em matéria financeira (*cf.* ponto 5 do Despacho MDN n.º 2536/2020, de 6 de fevereiro), no âmbito da implementação do planeamento de defesa militar orientado para o desenvolvimento de capacidades.

O3 – Disponibilidade do MF/DGO para acomodar alterações no âmbito da estrutura dos PO: conforme respostas das EC PO (*cf.* subcapítulo 4.1)

O4 – Elementos convergentes nos processos de GE e OP: conforme caracterizado no capítulo 2 e presente subcapítulo 4.2.

A1 – Complexidade associada à implementação da OP: conforme caracterizado no capítulo 2 e Apêndice B.

A2 – Fraco conhecimento público sobre a relevância e a utilidade das missões das FFAA: esta ameaça decorre da DE do EMGFA. Pode ser evitada pela avaliação e divulgação do desempenho do PO.

A3 – Inexistência de uma definição geral de instrumentos de GE, aplicáveis a toda a AP: esta ameaça decorre do SIADAP (nível 1 e 2) se encontrar a um nível de atuação distinto da OP, mais centrada nos organismos, e pelo facto de não se aplicar às FFAA.

A4 – Constrangimentos Financeiros: esta ameaça decorre das DE do EMGFA/Ramos. A implementação efetiva da CA e da OP permitirá uma gestão de recursos que observe os princípios de economia eficiência e eficácia.

A5 – Imagem negativa criada pelas lacunas na definição de indicadores e avaliação do PO-Defesa: esta ameaça decorre da avaliação feita pelo TC o que prejudica a imagem das FFAA.

Do cruzamento dos pontos fracos e fortes, identificaram-se LdA relevantes para a definição dos requisitos para o modelo de OP a propor (Figura 10):

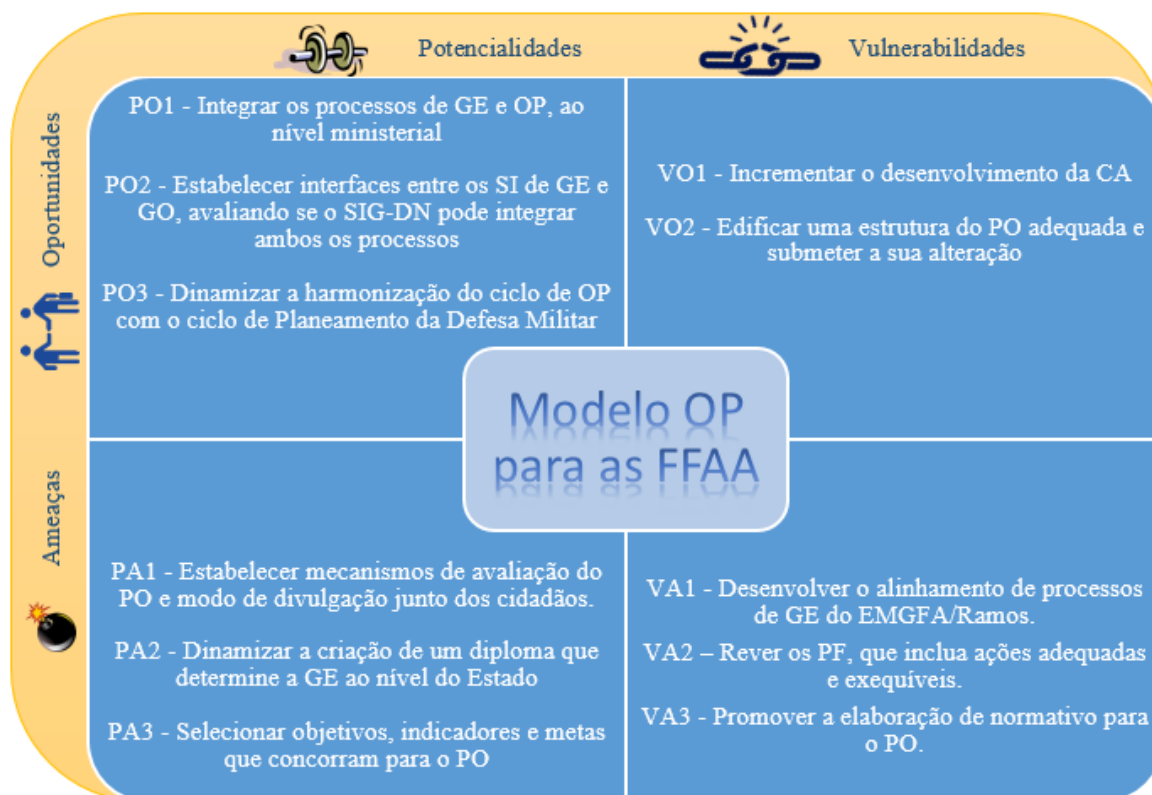


Figura 10 - LdA para o modelo de OP

#### 4.2.3. Resposta à QD2

Da análise de ambos os processos resulta que:

- Emergem de documentação estruturante comum;
- Há zonas de confluência, nas fases de “operacionalização” e de “controlo”;
- Existem características comuns, incluindo a plurianualidade;
- As IE da GE podem ser alinhadas na OP;
- A CA assume especial relevância;
- Contribuem para a promoção da responsabilização/*accountability*;
- Da análise SWOT identificaram-se LdA que concorrem para a criação de um modelo de OP para as FFAA.

### 4.3. Modelo de Orçamentação por Programas para as FFAA

#### 4.3.1. Requisitos para o modelo a implementar

Os Requisitos (R) necessários para o modelo de OP deveriam incluir a publicação de um diploma que regulasse os IG ao nível da AP, considerando todo o ciclo político (que se inicia com a legislatura), desde o PG até à verificação do cumprimento das políticas públicas aprovadas e a responsabilização na utilização dos recursos (R1). Até lá, o processo de GE e OP do PO-Defesa deveria estar integrado ao nível ministerial (R2), com a emissão de uma



diretiva que permitisse harmonizar e alinhar os processos de GE do EMGFA/Ramos (R3) e definisse a seleção de objetivos, indicadores e metas que concorressem para o PO (R4), o que facilitaria, concomitantemente, a harmonização dos Ciclos de OP e de Planeamento de Defesa Militar (R5), no âmbito do PO-Defesa.

Até à edificação do SID, deveriam ser estabelecidas *interfaces* entre os SI de GE e GO (R6A) ou, desejavelmente, integrar o processo de GE no SIG-DN (R6B). Outros requisitos, que se constituem como fatores críticos de sucesso, passam pelo/a:

- Desenvolvimento da CA, de forma sustentada (R7);
- Definição de uma estrutura do PO adequada, com a redefinição e harmonização das medidas, projetos e atividades, incluindo o alinhamento das IE, e submetela junto do MF-DGO (R8);
- Avaliação sistemática do PO e divulgação de resultados (R9);
- Revisão dos PF, com ações formativas adequadas e exequíveis (R10); e
- Definição e divulgação do normativo para todo o PO (R11).

#### 4.3.2. Análise de riscos

Atendendo que todos os requisitos identificados terão um elevado impacto na concretização do ObG, eles diferem pela incerteza na sua concretização (Figura 11). Assim, por não depender só do PO-Defesa, o R1 será aquele cujo nível de risco será mais elevado. Com risco moderado, consideram-se aqueles que envolvem os restantes organismos que integram o PO-Defesa, para além do EMGFA/Ramos, a efetiva exploração do CA e a inclusão do SI da GE num sistema “pressupostamente” integrado e de gestão (SIG-DN).

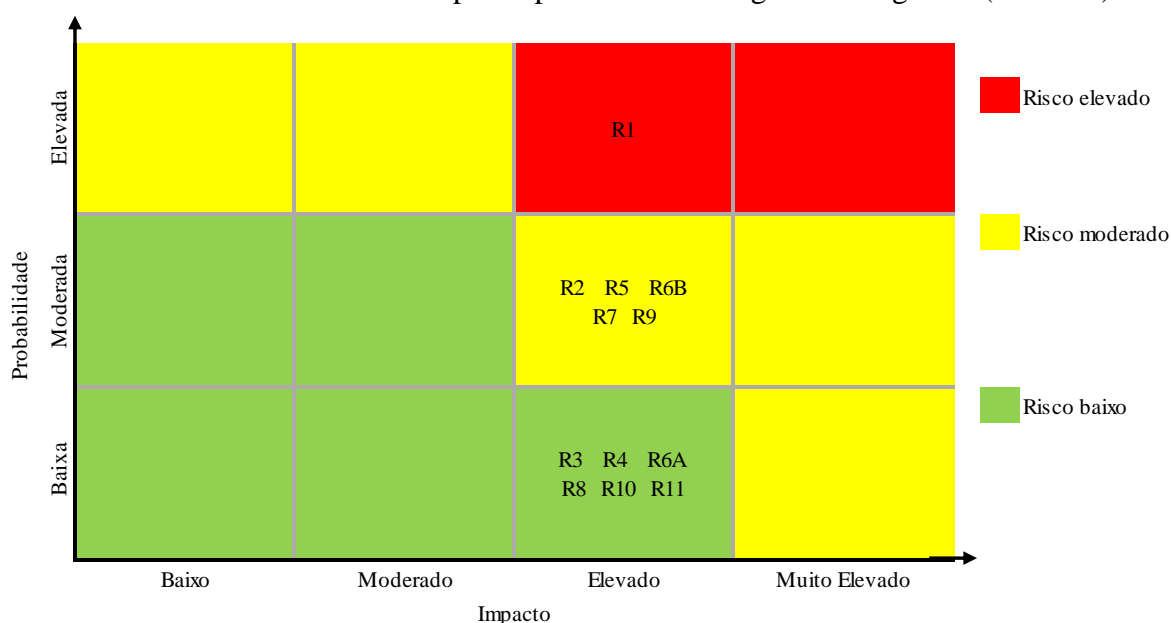
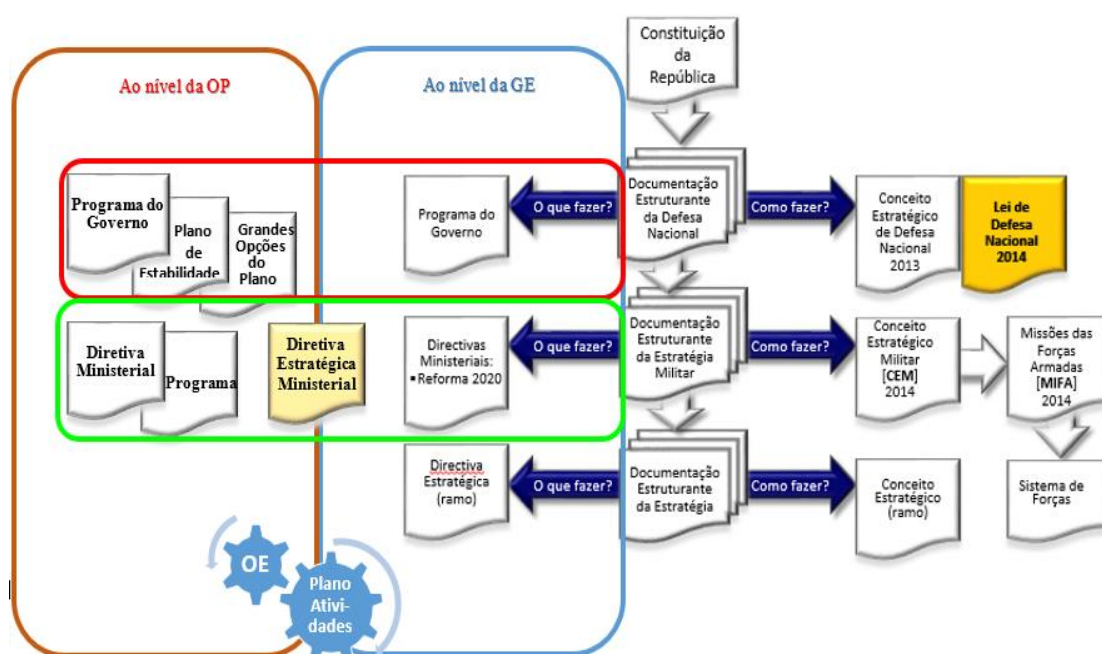


Figura 11 - Matriz de Risco

### 4.3.3. Resposta à QC

Na identificação de um modelo de OP para as FFAA, há que observar o facto do EMGFA/Ramos integrarem o PO-Defesa, no quadro legal em vigor.

Considerando que a curto/médio prazo poderá não ser edificado um diploma que regule os IG, ao nível da AP (R1), nem integrado o SI de GE no SIG-DN (R6B), embora desejáveis, o modelo de OP a propor para as FFAA deverá corresponder aos demais requisitos elencados, norteado por uma Diretiva Estratégica Ministerial, conforme ilustrado nesta nova perspetiva do esquema já apresentado, que permitirá, inclusivamente, ao nível operacional, a articulação com os PA (Figura 12).



**Figura 12 - Documentação estruturante comum**

Fonte: Adaptado a partir de Monteiro (2019)

Esta diretiva possibilitará o alinhamento organizacional dos processos de GE das entidades que integram o PO, através de um desdobramento, em cascata, dos objetivos estratégicos incluindo o alinhamento dos objetivos individuais<sup>7</sup> (Figura 13) (Ribeiro, 2017, p.55).

<sup>7</sup> Relevante para o SIADAP3.



Figura 13 – Alinhamento dos objetivos estratégicos

Fonte: Adaptado a partir de Ribeiro (2017, p.56)<sup>8</sup>

Desta forma, a estreita conexão entre os processos de GE e GO concorrem para o ObG (Figura 14), conforme inferido no início da investigação.

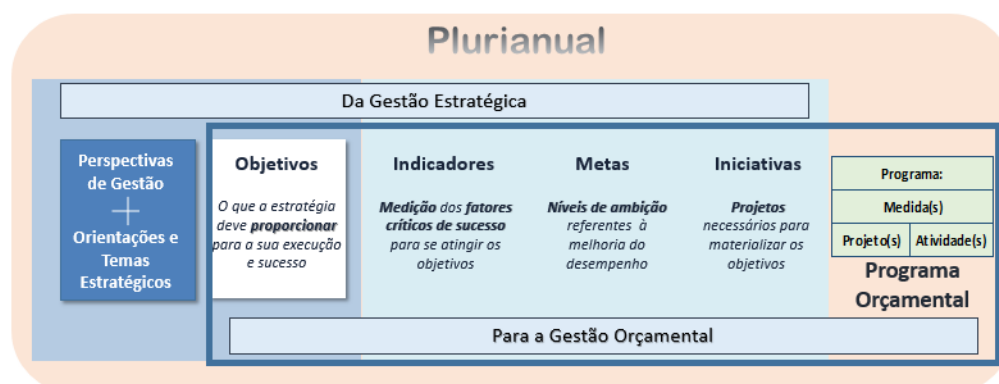


Figura 14 – Alinhamento entre a GE e a GO

Fonte: Adaptado a partir de Ribeiro (2017, p.44)

A forma de mitigar o nível de risco moderado deste modelo, passa pela liderança empenhada e comprometida dos responsáveis, designadamente, ao nível do PO-Defesa.

<sup>8</sup> Modelo semelhante a Marques (2013, cit, por Barradas, 2016, p.29)



## 5. Conclusões

A evolução do processo de GO, passando do modelo tradicional para um modelo baseado no desempenho e estruturado em programas, faz parte da RAFE, no sentido de melhorar a disciplina orçamental e a economia, eficiência e eficácia da despesa pública, bem como, orientar a gestão pública para o desempenho e promover a transparência e a responsabilização das políticas públicas, dando corpo às conclusões da avaliação do processo orçamental nacional, realizada pela OCDE, em 2008, por solicitação das autoridades portuguesas.

Desde a CRP de 1989 que a OP tem estado presente no quadro legislativo nacional, culminando com a aprovação da LEO-2015, que densificou a metodologia da OP, com uma natureza mais transversal e com a possibilidade de coexistir vários programas sob uma mesma missão de base orgânica. Todavia, a total implementação da LEO-2015 tem sido sucessivamente adiada, pelo que vigora atualmente a LEO-2001, relevando-se a sua 5.<sup>a</sup> alteração (em 2011), que passou a considerar a estrutura de programas na elaboração do OE, embora com uma correspondência direta, na generalidade, entre os PO e a orgânica do Governo.

Não valerá a pena questionar sobre qual a situação que prevaleceria caso a LEO-2015 estivesse totalmente implementada porque seria um cenário difícil de prever, com toda a reforma legislativa complementar ainda por concretizar (Mateus et al., 2018, p.240). Ademais, o TC tem apontado diversas deficiências à implementação do atual modelo de OP, nas análises às CGE, pelo que tem recomendado o estabelecimento de indicadores de medida e metas para os objetivos de política, de forma consistente em todos os PO, para se proceder a uma efetiva avaliação da despesa e das medidas de política pública.

Nesta decorrência, e porque o acesso ao patamar superior faz-se, prudentemente, pela progressão de cada degrau intermédio, justificou-se desenvolver este tema, para supressão das lacunas identificadas, tendo-se reconhecido uma estreita conexão entre a OP e a GE, pelo que a investigação se centrou em torno destes dois conceitos, de modo a alcançar o ObG designado: *Propor um modelo de Orçamentação por Programas para as Forças Armadas, alinhado com a Gestão Estratégica.*

Em termos metodológicos, a investigação adotou, como desenho de pesquisa, o estudo de caso e uma estratégia qualitativa, do tipo indutivo, no sentido de inferir um modelo de OP geral aplicável nas FFAA, partindo da compreensão e interpretação dos processos de GO e GE, tendo sido operacionalizada através de análises documentais e de questionários



escritos, junto da totalidade das EC dos PO e dos responsáveis pelas áreas de GO e GE, do EMGFA e dos Ramos.

A partir da perceção individual dos intervenientes e da perspetiva externa do TC, aferiu-se a situação atual de implementação da OP, em Portugal, dentro do quadro legal em vigor, verificando-se que os RH são insuficientes, embora com formação adequada; que existem SI, sem que, contudo, estejam integrados numa mesma plataforma, no âmbito do PO, e sem ligação ao SIADAP; que o desenvolvimento da CA, ainda é deficitário, não obstante o SNC-AP ter entrado em vigor; que existem PO sem objetivos, indicadores e metas estabelecidos, impedindo a avaliação de resultados e níveis de desempenho; que subsiste a necessidade de alinhar os objetivos do PO com o SIADAP/QUAR; que nem todos os PO tem indicadores de resultados; que a estrutura subjacente ao PO não satisfaz as necessidades de todas as entidades; e que ainda há margem de melhoria para a produção normativa e para a liderança do processo de implementação da OP.

Da análise dos processos de GE e de OP, verificou-se que emergem de documentação estruturante comum; que existem zonas de confluência, designadamente nas fases de “operacionalização” e “controlo”; que existem elementos essenciais comuns, incluindo a plurianualidade; que as IE podem ser alinhadas na OP, quer ao nível estratégico, pela estrutura do PO, quer, ao nível operacional, pela sua integração nos PA; que a CA assume especial importância em ambos os processos; que promovem a responsabilização/*accountability*; pelo que, a partir duma análise SWOT, resultaram LdA que concorreram para a criação de um modelo de OP.

Assim, o modelo de OP para as FFAA, alinhado com a GE, mesmo que não seja edificado um diploma que regule os IG, ao nível da AP (requisito desejável), passa pela integração dos processos de GE e OP ao nível ministerial, com a emissão de uma diretiva que permita harmonizar e alinhar os processos de GE do EMGFA/Ramos e que defina a seleção de objetivos, indicadores e metas que devem concorrer para o PO, incluindo a harmonização dos Ciclos de OP e de Planeamento de Defesa Militar. Caso não se integre o SI de GE no SIG-DN (igualmente desejável), devem ser estabelecidas *interfaces* entre aqueles SI. O modelo deve também considerar o desenvolvimento da CA, de forma sustentada; a definição de uma estrutura do PO adequada, incluindo o alinhamento das IE; a avaliação sistemática do PO, com divulgação de resultados; a revisão dos PF; e a definição e divulgação do normativo para todo o PO.





Este modelo de OP proposto, obedece ao facto do EMGFA/Ramos integrarem o PO-Defesa, no quadro legal em vigor, a par de outras entidades do MDN. A forma de mitigar o nível de risco moderado identificado para a sua implementação, passa pela liderança empenhada e comprometida por parte dos responsáveis pelo PO-Defesa.

Da investigação, como contributo para o conhecimento, releva a situação atual da implementação da OP em Portugal, com identificação de lacunas e áreas deficitárias, a estreita conexão entre os processos de GE e OP e as potencialidades que podem advir da reengenharia de processos e interligação dos IG para a efetiva implementação da OP.

Não existiram limitações relevantes e dada a abrangência da matéria, preconiza-se que possa ser aprofundada, em futuros estudos, na ligação ao nível operacional, designadamente através dos PA, na integração da GE no SIG-DN e na seleção e parametrização de um método de custeio para as IE.

Concluindo, não basta publicar nova legislação, sem que antes se garanta a sua efetiva implementação, nem produzir documentos denominados estratégicos, porque eles não escasseiam no panorama nacional, pensando que por si só resolvem o défice de estratégia, quando na realidade falta a Portugal um mecanismo de implementação e avaliação da visão estratégica definida, não sendo necessário “descobrir a pólvora” porque basta olhar para os mecanismos de boa gestão estratégica existentes (Reis, 2019, pp.85-86). Neste enquadramento, recomenda-se que o PO-Defesa, baseado ou não nesta investigação, aproveite as boas práticas já existentes nas FFAA, com a maturidade alcançada na GE, para o cumprimento das recomendações do TC, servindo de modelo para a Administração Pública.





### Referências bibliográficas

- Barradas, J. L. R. (2016). *Alinhamento entre a estratégia organizacional e os instrumentos de gestão* (Trabalho de Investigação Individual do Curso de Promoção a Oficial Superior - Marinha). Instituto Universitário Militar [IUM]. Pedrouços.
- Chandler, A. D. Jr. (1962). *Strategy and Struture : Chapters in the History of the Industrial Enterprise*. Cambridge - Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology.
- Comissão para a Orçamentação por Programas (2007). *Orçamentação por Programas. Relatório Intercalar da Comissão para a Orçamentação por Programas*. Lisboa: autor. Retirado de [http://www.gpeari.gov.pt/planeamento/artigos-documentos/artigos-relacionados/Orc\\_prog\\_Rel\\_Intercalar\\_Com.pdf](http://www.gpeari.gov.pt/planeamento/artigos-documentos/artigos-relacionados/Orc_prog_Rel_Intercalar_Com.pdf)
- Comissão para a Orçamentação por Programas (2008). *Orçamentação por Programas. Relatório da Comissão para a Orçamentação por Programas* (J. Loureiro, Á. Pina, J. Catarino, P. Rodrigues, F. Barreiro, V. Fernandes, & B. Anderson, Eds.). Lisboa: autor.
- Conselho das Finanças Públicas (s.d.) Glossário [Página online]. Retirado de <https://www.cfp.pt/pt/glossario>
- Curristine, T., Park, C-K. & Emery R. (2008). *Avaliação do Processo Orçamental em Portugal - Relatório da OCDE 2008*. (Direção-Geral do Orçamento, Trad.). Lisboa: OCDE. Retirado de <http://www.oecd.org/portugal/42007650.pdf>
- Decreto-lei n.º 183/96, de 27 de setembro (1996). *Plano e relatório anual de actividades dos serviços e organismos da Administração Pública*. Diário da República, Série I-A, 225, 3398 - 3399. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro (2015). *Aprova o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas*. Diário da República, 1.ª Série, 178, 7584 - 7828. Lisboa: Ministério das Finanças.
- Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho (2019). *Estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2019*. Diário da República, 1.ª Série, 122, 3078 - 3138. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Despacho 3858-A/2007, de 1 de Março (2007). *Comissão para a orçamentação por programas*. Diário da República, 2.ª Série, 2.º Suplemento, 43, 5652-(92). Lisboa: Ministério das Finanças e da Administração Pública.



- Despacho MDN n.º 2536/2020, de 6 de fevereiro (2020). *Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar - quadriénio 2019-2022*. Diário da República, Série II, 38, 2536/2020. Lisboa: Defesa Nacional - Gabinete do Ministro.
- Diamond, J. (2003). *From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies – IMF Working Paper*. Washington, DC: International Monetary Fund Retirado de <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/30/From-Program-to-Performance-Budgeting-The-Challenge-for-Emerging-Market-Economies-16542>
- Direção-Geral do Orçamento (2019). *Circular Série A n.º 1394 - Instruções para preparação do Orçamento do Estado para 2020 para as entidades da Administração Central do Estado*. Lisboa: autor.
- Estado-Maior General das Forças Armadas (1987). *Sistema de Informação de Planeamento, Programação e Orçamento*. Lisboa: autor.
- Estado-Maior General das Forças Armadas (2018). *Diretiva Estratégica do Estado-Maior General das Forças Armadas 2018-2021*. Lisboa: autor.
- Exército (2019). *Diretiva Estratégica do Exército 2019-2021*. Lisboa: autor.
- Força Aérea Portuguesa (2019). *Diretiva Estratégica da Força Aérea 2019-2022* (Diretiva do Chefe do Estado-Maior da Força Aérea N.º 08/19). Lisboa: autor.
- Gabinete do Ministro das Finanças (s.d.). *Reforma da Gestão Financeira Pública – Ponto de Situação*. Lisboa: autor. Retirado de <http://docplayer.com.br/116263916-Reforma-da-gestao-financeira-publica-ponto-de-situacao.html>
- Kaplan, R.S. & Norton, D.P. (2008). *The Execution Premium. Linking Strategy to Operations for Competitive Advantage*. Boston: Harvard Business Press.
- Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de julho (1989). *Segunda revisão da Constituição da República Portuguesa*. Diário da República, 1.ª Série, 1.º Suplemento, 155, 2734-(2) a 2734-(69). Lisboa: Assembleia da Republica.
- Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro (2015). *Lei de Enquadramento Orçamental*. Diário da República, Série I, 178, 7566 - 7584. Lisboa: Assembleia da Republica.
- Lei n.º 22/2011, de 20 de maio (2011). *Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado*. Diário da República, 1.ª Série, 98, 2828 - 2857. Lisboa: Assembleia da Republica.
- Lei n.º 41/2014, de 10 de julho (2014). *Oitava alteração à Lei de Enquadramento Orçamental*. Diário da República, Série I-A, 131, 3768 - 3791. Lisboa: Assembleia da Republica.



- Lei n.º 6/91, de 20 de fevereiro (1991). *Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado*. Diário da República, Série I-A, 42, 5538-(2) a 5538-(48). Lisboa: Assembleia da Republica.
- Lei n.º 64-A/2011, de 30 de dezembro (2011). *Grandes Opções do Plano para 2012-2015*. Diário da República, 1.ª Série, 1.º Suplemento, 250, 5538-(2) a 5538-(48). Lisboa: Assembleia da Republica.
- Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro (2007). *Estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na administração pública*. Diário da República, 1.ª Série, 1.º Suplemento, 250, 9114-(2) a 9114-(21). Lisboa: Assembleia da Republica.
- Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto (2001). *Lei de Enquadramento Orçamental*. Diário da República, Série I-A, 192, 5352 - 5369. Lisboa: Assembleia da Republica.
- Lei Orgânica n.º 6/2014, de 1 de setembro (2014). *Procede à primeira alteração à Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho*. Diário da República, 1.ª Série, 167, 4597 - 4611. Lisboa: Assembleia da Republica.
- Marcos, J. S. & Naia, P. (2000). *A Contabilidade Analítica, estudos previsionais e formação no século XXI*. Comunicação apresentada no *I Encuentro Iberoamericano de Contabilidad de Gestión*, Valencia.
- Marinha (2015). *PAA 1003 – A Gestão Estratégica na Marinha*. Lisboa: autor.
- Marinha (2018). *Diretiva Estratégica da Marinha*. Lisboa: autor.
- Marinha (s.d.). Conhecer o SIG-DN [pagina online]. Retirado de <https://intranet.marinha.pt/subportais/Colaborativos/SIGDN/Paginas/Conhecer-o-SIG-DN.aspx>
- Martins, G. O. (2013, 29 de abril). *Sessão de Abertura* apresentado no *Colóquio Internacional. Políticas orçamentais em contexto de crise* do Tribunal de Contas, Lisboa.
- Massie, J. L. (1987). *Essentials of Management* (4.ª Ed.). New Jersey: Prentice Hall.
- Mateus, A., Alves, A. A., Leão, C., Franco, F., Tavares, J. & Pires, R. C. (2018). *Orçamento, economia e democracia: Uma proposta de arquitetura institucional*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Melo, T. J. (2014). *Guia de Gestão de Recursos Orçamentais, Materiais e Tecnológicos* (4.ª ed.). Lisboa: Centro de Estudos Judiciários.



- Monteiro, L.N.S. (2019, outubro). Documentação Estruturante da Defesa Nacional. Em Escola Naval, *Estágio para o Curso de Promoção a Oficial General 2019-2020*. Estágio organizado pela Marinha, Alfeite.
- Norma Portuguesa ISSO 31000 (2012). *Gestão do risco. Princípios e linhas de orientação*. Lisboa: Instituto Português de Qualidade.
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. (2016). *2016 Performance Budgeting Survey*. Paris: autor. Retirado de: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/2016-Performance-Budgeting-Survey-Background.pdf>
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. (2019). *OECD Good Practices for Performance Budgeting*. Paris: autor. DOI:<https://doi.org/10.1787/c90b0305-en>
- Pinto, A. C., Santos, P. G. & Melo, T. J. (2013). *Gestão Orçamental e Contabilidade Pública* (2.<sup>a</sup> Ed.). Cacém: ATF-Edições Técnicas
- Reis, B. C. (2019). *Pode Portugal ter uma estratégia?*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Ribeiro, A. S. (2017). *O Processo Estratégico na Marinha*. Lisboa: Edições Culturais da Marinha.
- Ribeiro, P. C. (2016). *SNC-AP - Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas*. Lisboa: Vida Económica, Editorial, SA.
- Samuelson, P. A. & Northaus, W. D. (1985). *Economia* (12.<sup>a</sup> ed.) (Godinho, M. F. C. M., Trad.). New York: McGraw-Hill.
- Santos, L.A.B., & Lima, J.M.M. (Coord.) (2019). *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação* (2.<sup>a</sup> ed., revista e atualizada). Cadernos do IUM, 8. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Teixeira, S. (1998). *Gestão das Organizações*. Lisboa: McGraw-Hill
- Tribunal de Contas (2018). *Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2017*. Lisboa: autor. Retirado de <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/PareceresTribunalContas/ParecerCGE/Pages/detalhe.aspx?dset=Ano%20económico%20de%202017>
- Tribunal de Contas (2019a). *Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2018*. Lisboa: autor. Retirado de <https://www.tcontas.pt/pt->



pt/ProdutosTC/PareceresTribunalContas/ParecerCGE/Documents/Ano%20económico%20de%202018/pcge2018.pdf

Tribunal de Contas (2019b). *Auditoria à implementação da LEO – evolução até agosto de 2019. Relatório Intercalar VII. Relatório n.º 25/2019*. Lisboa: autor. Retirado de <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2019/rel025-2019-dgtr.pdf>

Tribunal de Contas (s.d.). Normas e Orientações. Manuais do Tribunal de Contas [Página *online*]. Retirado de [https://www.tcontas.pt/pt-pt/NormasOrientacoes/ManuaisTC/Documents/Manual\\_anexo1\\_Glossario.pdf](https://www.tcontas.pt/pt-pt/NormasOrientacoes/ManuaisTC/Documents/Manual_anexo1_Glossario.pdf)

Wheelen, T. L. & Hunger, D. (2012). *Strategic Management and Business Policy* (13.<sup>a</sup> Ed.). New Jersey: Pearson, Prentice Hall.



## Apêndice A — Corpo de Conceitos

Despesa pública	Utilização de recursos por entidades públicas na aquisição de bens ou serviços para a satisfação das necessidades públicas (CFP, s.d.)
Economia	Aquisição de recursos financeiros, humanos e materiais apropriados, tanto sob o ponto de vista da qualidade como da quantidade, no momento oportuno e pelo menor custo (Tribunal de Contas, s.d.).
Economia (ciência)	Estudo de como as pessoas e a sociedade decidem empregar recursos escassos, que poderiam ter utilizações alternativas, para produzir bens variados e para os distribuir para consumo, agora ou no futuro, entre as várias pessoas e grupos da sociedade (Samuelson & Northaus, 1985, p.6).
Eficácia	Grau de alcance dos objetivos visados, segundo uma relação de custo/benefício favorável (Tribunal de Contas, s.d.).
Eficiência	Utilização dos recursos financeiros, humanos e materiais de modo a atingir a maximização dos resultados para um determinado nível de recursos ou a minimização dos meios para determinada quantidade e qualidade de resultados (Tribunal de Contas, s.d.).
Estratégia	Fixação das metas e objetivos, de longo prazo, de uma organização, atendendo as ações e os recursos a alocar de modo a atingir esses objetivos (Chandler, 1962, p. 13).
Gestão estratégica	Atividade de gestão que determina o desempenho de longo prazo de uma organização, com monitorização permanente do ambiente interno e externo (para uma pronta e atempada adaptação), e à formulação, implementação, avaliação e controlo da sua estratégia (Wheelen, T. L. & Hunger, D., 2012, p. 5).
Gestão orçamental	Conjunto de ações que decorrem entre a definição das linhas estratégicas de Política Orçamental, passando pelo planeamento e processo orçamental, pelo controlo e avaliação sistemática em sede de execução e culminando no controlo formal com as Contas de Gerência/Prestação de Contas anuais dos organismos e com a Conta Geral do Estado (Melo, 2014, pp.30-31).
Indicador	Métrica quantitativa que traduz o grau de realização de um objetivo (COP, 2008, p. 61).
Meta	Quantificação de um objetivo, com uma referência temporal bem definida (COP, 2008, p. 60).
Missão	Definição dos fins estratégicos gerais de uma organização. É o enunciado dos propósitos gerais e permanentes (contínuos) que expressam as intenções fundamentais da gestão global — de nível superior — da organização, proporcionando orientações para o seu desenvolvimento futuro. Traduz-se numa explícita declaração ou num implícito entendimento de qual é a razão de ser da sua existência (Teixeira, 1998, pp. 31-32).
Objetivo	Algo que se procura obter ou atingir. Um objetivo não traduz as funções necessárias à sua realização, mas sim o impacto ou resultado pretendido. A cada objetivo deve estar sempre associado uma meta (COP, 2008, p. 60).
Orçamentação	Detalhe dos programas e subprogramas constantes da programação do governo, em ações específicas materializadas nos programas/medidas/projetos/atividades orçamentais. Compreende, também, a especificação dos recursos materiais e RH necessários ao desenvolvimento dessas ações específicas, em conformidade com as classificações orçamentais legalmente adotadas (Pinto, Santos & Melo, 2013, p.337).
Orçamentação por programas	Conjunto de medidas, de natureza plurianual, visando a concretização de objetivos específicos (um ou mais), correspondentes a uma ou mais políticas públicas (Lei n.º 22/2011, de 20 de maio).
Orçamento	Expressão quantitativa e financeira de um programa de ação cuja realização é preconizada para determinado período futuro, permitindo o acompanhamento da sua execução e o controlo "a posteriori" dos resultados obtidos (Tribunal de Contas, s.d.)
Orçamento (modelo) tradicional	Vide Orçamento incremental
Orçamento incremental	Orçamento feito através de ajustes marginais nos seus itens de receita e despesa. Consiste na elaboração do orçamento para o ano seguinte assente no orçamento do ano



	corrente, considerando-se também a respetiva execução, acrescida da respetiva inflação ou deflação, ou outras taxas de variação (Pinto, Santos & Melo, 2013, pp.257 e 337).
Plano de Atividades	Documento elaborado por um serviço ou organismo da administração pública, onde são discriminados os objetivos a atingir, os programas a realizar e os recursos a utilizar (Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de setembro).
Programa Orçamental	Conjunto de medidas, de natureza plurianual, visando a concretização de objetivos específicos (um ou mais), correspondentes a uma ou mais políticas públicas (Lei n.º 22/2011, de 20 de maio).
Quadro de Avaliação e Responsabilização	Instrumento sobre o qual se assenta a avaliação de desempenho de cada serviço, onde se evidencia: a missão do serviço; os objetivos estratégicos plurianuais determinados superiormente; os objetivos anualmente fixados e, em regra, hierarquizados; os indicadores de desempenho e respetivas fontes de verificação; os meios disponíveis, sinteticamente referidos; o grau de realização de resultados obtidos na prossecução de objetivos; a identificação dos desvios e, sinteticamente, as respetivas causas; e a avaliação final do desempenho do serviço. O QUAR relaciona-se com o ciclo de gestão do serviço e é fixado e mantido atualizado em articulação com o serviço competente em matéria de planeamento, estratégia e avaliação de cada ministério (conforme artigo 10.º da Lei n.º 66-B/2007).
Quadro orçamental plurianual	Ver Quadro Plurianual de Programação Orçamental.
Quadro Plurianual de Programação Orçamental	Documento através do qual são definidos os limites da despesa da administração central financiada por receitas gerais, os limites de despesa para cada programa orçamental, para cada agrupamento de programas e para o conjunto de todos os programas (em contabilidade orçamental) (CFP, s.d.)
Recurso	Item que contém em si a capacidade de proporcionar um influxo de potencial de serviço (ie capacidade de ser utilizado na prossecução dos objetivos da entidade) ou de benefícios futuros (e.g. pela venda dum bem ou prestação de um serviço). Esse recurso tem, necessariamente, que ser controlado pela entidade pública (por exemplo, pela propriedade legal efetiva ou em resultado de um direito), podendo, ou não, assumir substância física (Ribeiro, 2016, pp. 32-33).
Regra de despesa	Tipo de regra orçamental que pode definir-se como uma "restrição global ou da maioria da despesa pública, fixada bem antes do início da preparação do orçamento (Ljungman, 2008). É realizada a um nível macro de despesa, distinguindo-se dos tetos orçamentais sectoriais (nível meso) e da soma dos orçamentos dos diferentes organismos (nível micro). Na prática, funciona como um instrumento para disciplinar de forma <i>ex-ante</i> o nível de despesa pública e, assim, ancorar a programação orçamental plurianual. (CFP, s.d.)
Visão	Expressão simples e clara, que indica o rumo que a organização deve seguir, tendo em conta as circunstâncias estratégicas ambientais externa e interna do momento e o planeamento de longo prazo (Ribeiro, 2017, p.36)





## **Apêndice B — Orçamentação de desempenho**

O conceito de OD tem já uma longa história, com origem nos Estados Unidos de América (EUA). Assim, pode-se encontrar referências aos elementos que caracterizam este modelo orçamental ainda antes da II Guerra Mundial, embora o termo “orçamento de desempenho” esteja associado às reformas operadas já na década de 1950. De facto, esta abordagem ganhou especial relevância quando a Comissão *Hoover* promoveu e incentivou sua ampla implementação através do diploma “*The Budget and Accounting Procedures Act of 1950*”, relativo ao orçamento federal, onde era requerido informações sobre desempenho e custos dos programas, por cada unidade organizacional. Releva-se, igualmente, que a Comissão *Hoover* empregava os termos “orçamento de programa” e “orçamento de desempenho”, de forma similar (Diamond, 2003, p.4).

Por essa altura, o OD não era considerado como uma mudança fundamental ao nível orçamental, mas antes como um instrumento complementar útil. Por outro lado, este novo modelo foi prejudicado, basicamente, pela falta de sistemas contabilísticos adequados, designadamente, de contabilidade de custos, pela dificuldade no desenvolvimento de medidas de desempenho e, ainda, pela falta de interesse dos responsáveis pela tomada de decisão, no uso de informações sobre desempenho. No entanto, ela foi sendo aplicada, dentro destes constrangimentos, ao nível do governo federal (Diamond, 2003, p.5).

Mais tarde, em 1961, surgiu o *Planning-Programming-Budgeting System* (PPBS), adotado, inicialmente, pelo Departamento de Defesa dos EUA e, depois, aplicado a todas as agências. Este sistema, de conceito subjacente ao OD, espalhou-se, mais tarde, pelos estados e governos locais americanos, tendo sido, igualmente, adotado por outros países (Diamond, 2003, p.5).

Todavia, os constrangimentos iniciais associados ao OD mantiveram-se, pelo que a efetiva adoção e implementação tem ocorrido numa forma lenta e faseada. Porém, com as dificuldades financeiras e com uma exigência cada vez maior da sociedade civil, designadamente, dos cidadãos, face à despesa pública, verificou-se, nos últimos vinte e cinco anos, uma profunda reestruturação orçamental, por parte dos países da OCDE, centrada numa orçamentação baseada nos resultados e no desempenho (Pinto et.al., 2013, pp.263-264).

Neste contexto, também Portugal,<sup>9</sup> dentro do processo da RAFE, procurou adotar a OP que, na verdade, também se baseia no desempenho. De acordo com Pinto et. al.:

A diferença geralmente apontada entre os dois relaciona-se com o fato de no orçamento por programas se atender mais à escassez de recursos na consagração dos objetivos e à organização dos Programas como estrutura de controlo, identificando os responsáveis e indicadores de aferição de responsabilidade material e financeira, tanto do ponto de vista das estruturas político-administrativas como das estruturas transversais em sede de concretização de resultados e impacto. (Pinto et. al., 2013, p.275)

Na ótica da OCDE, o OD é o uso sistemático de informações de desempenho para conformar as decisões orçamentais, em fase de planeamento ou de atribuição, e para incutir uma maior transparência e responsabilidade em todo o processo orçamental, fornecendo informações sobre os objetivos associados às despesas e resultados alcançados, avaliando-se, deste modo, os PO (OCDE, 2019, pp.13-14).

---

<sup>9</sup> Releva-se que, já no final do século XX, as Forças Armadas tinham edificado um Sistema de Informação de Planeamento, Programação e Orçamento (Estado-Maior General das Forças Armadas, 1987) que, embora desatualizado face ao quadro legal em vigor, poderá vir a atualizado, tendo em vista operacionalizar, com as necessárias adaptações, o modelo que resultar desta investigação





Os elementos característicos de um modelo de OD são os seguintes (OCDE, 2019, p.14):

- Na preparação do orçamento, as decisões devem considerar os objetivos políticos prioritários e os anteriores desempenhos do programa;
- O orçamento é apresentado ao parlamento como um conjunto de programas. Isto poderá ser “em substituição” ou “a juntar” a outras formas de apresentação do orçamento, baseados em classificações administrativas (e.g. orgânica ou funcional) e/ou económica;
- Devem ser apresentados no orçamento e vinculados aos programas, os indicadores e metas de desempenho não financeiro, correspondentes aos objetivos planeados;
- Durante a execução do orçamento, os responsáveis pela execução orçamental têm autonomia na gestão dos recursos financeiros, considerando a sua responsabilidade na obtenção de resultados;
- As informações de desempenho são fornecidas aos responsáveis, juntamente com os dados de execução do orçamento, para ajudá-los a monitorar o desempenho e melhorar a qualidade das despesas;
- Os relatórios sobre a execução orçamental, a apresentar ao parlamento, devem incluir informação de desempenho com explicação sobre as razões do nível de desempenho obtido.

A forma como tem sido adotado o OD varia muito, por entre os países da OCDE, designadamente, no enfoque colocado no “desempenho” e na amplitude com que substituíram o modelo mais tradicional de orçamento. Assim, os três primeiros elementos descritos acima são comuns à maioria dos modelos adotados pelos países da OCDE, mas poucos incorporam o quarto e quinto elemento (OCDE, 2019, p.14).

A OCDE classifica as diferentes abordagens ao OD da seguinte forma (Quadro 2):

**Quadro 2 – Abordagens ao orçamento de desempenho**

Abordagens	Caracterização
<i>Presentational Performance Budgeting</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>– Orçamentação de desempenho meramente como forma de apresentação.</li><li>– Apresenta indicadores de desempenho, <i>outputs</i> e <i>outcomes</i>, separadamente do documento orçamental principal.</li><li>– É uma abordagem fácil de concretizar e é apropriada quando o objetivo se limita a demonstrar que as dotações orçamentais e as despesas efetivas respondem aos objetivos estratégicos e às prioridades políticas do governo.</li><li>– Por outro lado, separando os dados orçamentais e de desempenho, torna-se mais difícil relacionar os dois.</li></ul>
<i>Performance-Informed Budgeting</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>– Inclui métricas de desempenho no documento orçamental e envolve a reestruturação desse documento com base nos programas.</li><li>– Essa abordagem exige um esforço considerável para ser alcançado e é apropriada para os governos que desejam alcançar metas mais ambiciosas, como a priorização de despesas relacionadas com o desempenho e com uma maior atribuição da gestão sobre a execução orçamental aos responsáveis pelos programas.</li><li>– É a forma de orçamento de desempenho adotada por muitos países da OCDE.</li></ul>
<i>Managerial Performance Budgeting</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>– É uma variante relativamente à anterior.</li><li>– Nesta abordagem, o foco está nos impactos de gestão e nas mudanças no comportamento organizacional, alcançados através do uso combinado do orçamento e das informações de desempenho.</li><li>– Depende de uma cultura de desempenho existente no governo e que levará tempo para estabelecer, se porventura ainda não existir.</li></ul>



<i>Direct Performance Budgeting</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>– Estabelece uma relação direta entre resultados e os recursos;</li><li>– Geralmente implica mecanismos do tipo contratual, que vinculam a atribuição de dotações orçamentais à obtenção de resultados, dependendo assim da superação ou da não concretização dos objetivos de desempenho acordados.</li></ul>
-------------------------------------	--

Fonte: Adaptado a partir de OCDE (2019, p.15)

Os países da OCDE que implementaram o OD encontram-se divididos em partes aproximadamente iguais, por entre as três primeiras abordagens (Figura 15). Nenhum país se identificou com a última abordagem, o que reflete a dificuldade de estabelecer vínculos diretos entre o desempenho e o nível de recursos atribuídos. Neste contexto, Grécia, Luxemburgo e Portugal indicaram não ter um modelo de OD em vigor, enquanto que os dados de Israel e dos Estados Unidos não se encontram disponíveis (OCDE, 2019, pp.15-16).

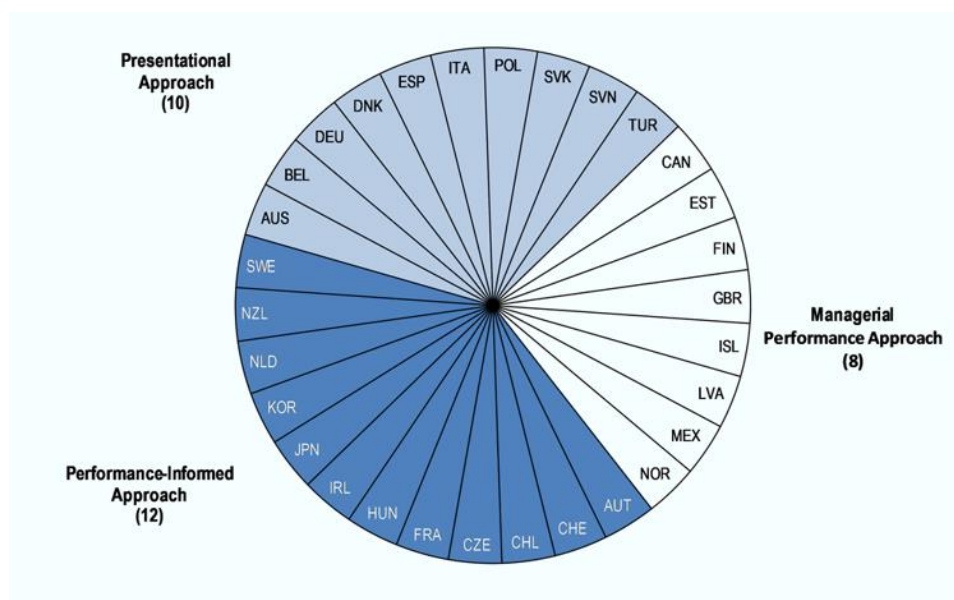


Figura 15 – Implementação do OD nos países da OCDE

Fonte: OCDE (2019, p.16)



## Apêndice C — Questionário às EC dos PO

Q1. O Programa Orçamental (PO) encontra-se adequadamente implementado, nos termos da legislação em vigor?											
Não se encontra implementada.	0%	Encontra-se implementado de forma rudimentar.	20%	Encontra-se parcialmente implementado.	10%	Encontra-se implementado de forma satisfatória.	20%	Encontra-se plenamente implementado.	50%		
Q2. Existe um sistema de informação de suporte ao PO?											
Sim, existe um sistema de informação único para todas as entidades que integram o PO.			30%	Sim, cada entidade que integra o PO possui um sistema de informação.			40%	Não		30%	
Q3. Caso exista, esse sistema de informação comporta a componente de avaliação de desempenho do serviço, no âmbito do Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Serviços da Administração Pública (SIADAP1), designadamente, quanto a objetivos, indicadores e metas?											
Não	70%	Sim	10%	Não Aplicável	10%	Desconheço.	10%				
Q4. Qual o grau de implementação da contabilidade de custos ou analítica nas entidades que integram o PO?											
Não se encontra implementada.	30%	Encontra-se implementado de forma rudimentar.	20%	Encontra-se parcialmente implementado.	30%	Encontra-se implementado de forma satisfatória.	20%	Encontra-se plenamente implementado.	0%		
Q5. Existem objetivos estratégicos definidos para o PO?											
Não	30%	Sim	70%								
Q6. Caso existam, existe alinhamento entre os objetivos estratégicos do PO e os objetivos do quadro de avaliação e responsabilização (QUAR) das entidades que integram o Programa Orçamental?											
Não aplicável.	30%	Não existe alinhamento.	10%	Encontram-se parcialmente alinhados.	60%	Encontram-se plenamente alinhados.	0%	Considera-se dispensável o alinhamento.	0%	Desconheço se existe um QUAR nas entidades ou eventual alinhamento.	0%
Q7. Existem indicadores e metas definidos para o PO?											
Não	40%	Sim	60%								
Q8. Caso existam, existe alinhamento entre os indicadores e metas definidos para PO e os indicadores e metas previstos no quadro de avaliação e responsabilização (QUAR) das entidades que integram o Programa Orçamental?											



## A orçamentação por programas: identificação de um modelo para as Forças Armadas

Não aplicável.	40%	Não existe alinhamento.	30%	Encontram-se parcialmente alinhados.	0%	Encontram-se plenamente alinhados.	30%	Considera-se dispensável o alinhamento.	0%	Desconheço se existe um QUAR nas entidades ou eventual alinhamento.	0%
Q9. Os indicadores do PO são de que tipo (pode assinalar mais do que uma resposta)?											
Indicadores de recursos.	10%	Indicadores de realização.	50%	Indicadores de resultado.	60%	Indicadores de Impacto.	0%	Outros.	0%	Não Aplicável	40%
Q10. Os resultados alcançados são avaliados, no âmbito do PO?											
Não	20%	Sim	60%	Não Aplicável	20%	Desconheço.	0%				
Q11. Os objetivos, indicadores, metas e resultados alcançados são divulgados internamente?											
Não	40%	Sim	10%	Não Aplicável	30%	Desconheço.	20%				
Q12. Os objetivos, indicadores, metas e resultados alcançados são divulgados publicamente, (por exemplo, pela internet)?											
Não	30%	Sim	30%	Não Aplicável	30%	Desconheço.	10%				
Q13. Os objetivos, indicadores, metas e resultados alcançados são enviados para a Direção-Geral do Orçamento (DGO)?											
Não	20%	Sim	60%	Não Aplicável	20%	Desconheço.	0%				
Q14. As "Medidas" e "Atividades" definidas em circular da DGO, em sede de planeamento orçamental, correspondem às necessidades desse PO?											
Não	0%	Sim	30%	Só as Medidas.	0%	Só as Atividades.	0%	Parcialmente.	70%		
Q15. Caso não correspondam, foram apresentados pedidos de alteração junto do Ministério das Finanças?											
Não	30%	Sim	30%	Não Aplicável	40%	Desconheço.	0%				
Q16. Caso tenha sido efetuado o pedido de alteração, este foi considerado pelo Ministério das Finanças?											
Não	10%	Sim	20%	Não Aplicável	70%	Desconheço.	0%				
Q17. Foram implementados "Projetos", previstos na circular da DGO (no âmbito do planeamento orçamental) que correspondam às necessidades desse PO?											
Não	20%	Sim	60%	Não Aplicável	20%						
Q18.A. Os recursos humanos existentes são suficientes para desempenhar as tarefas associadas ao PO.											
Discordo Totalmente.	30%	Discordo Moderadamente.	30%	Não concordo, Nem discordo.	0%	Concordo Moderadamente.	30%	Concordo Totalmente.	10%		



## A orçamentação por programas: identificação de um modelo para as Forças Armadas

Q18.B. Os recursos humanos possuem competências e formação adequada para as tarefas associadas ao PO.											
Discordo Totalmente.	10%	Discordo Moderadamente.	30%	Não concordo, Nem discordo.		Concordo Moderadamente.	50%	Concordo Totalmente.	10%		
Q18.C. Existem planos de formação adequados para preparar os recursos humanos para as tarefas associadas ao PO.											
Discordo Totalmente.	30%	Discordo Moderadamente.	30%	Não concordo, Nem discordo.	10%	Concordo Moderadamente.	30%	Concordo Totalmente.	0%		
Q18.D Os planos de formação são cumpridos na globalidade.											
Discordo Totalmente.	10%	Discordo Moderadamente.	30%	Não concordo, Nem discordo.	0%	Concordo Moderadamente.	60%	Concordo Totalmente.	0%		
Q18.E. Os diplomas legais que enquadram a OP são adequados, claros e esclarecedores.											
Discordo Totalmente.	10%	Discordo Moderadamente.	30%	Não concordo, Nem discordo.	0%	Concordo Moderadamente.	60%	Concordo Totalmente.	0%		
Q18.F. A informação orientadora para a OP, por parte do Ministério das Finanças, é clara, objetiva e adequada.											
Discordo Totalmente.	10%	Discordo Moderadamente.	40%	Não concordo, Nem discordo.	0%	Concordo Moderadamente.	50%	Concordo Totalmente.	0%		
Q18.G. A informação orientadora para a OP, por parte da Tutela, é clara, objetiva e adequada.											
Discordo Totalmente.	10%	Discordo Moderadamente.	10%	Não concordo, Nem discordo.	40%	Concordo Moderadamente.	40%	Concordo Totalmente.	0%		
Q18.H Existe um comprometimento da tutela para a implementação da OP.											
Discordo Totalmente.	0%	Discordo Moderadamente.	0%	Não concordo, Nem discordo.	50%	Concordo Moderadamente.	40%	Concordo Totalmente.	10%		
Q18.I. Os responsáveis em razão da matéria encontram-se empenhados na prossecução dos objetivos inerentes à implementação do modelo de OP.											
Discordo Totalmente.	0%	Discordo Moderadamente.	10%	Não concordo, Nem discordo.	30%	Concordo Moderadamente.	50%	Concordo Totalmente.	10%		
Q18.J. Os responsáveis em razão da matéria desenvolvem iniciativas para a implementação da OP.											
Discordo Totalmente.	0%	Discordo Moderadamente.	20%	Não concordo, Nem discordo.	50%	Concordo Moderadamente.	20%	Concordo Totalmente.	10%		
Q19. A Entidade Coordenadora emitiu normas técnicas para as entidades do PO?											
Não	40%	Sim	60%								



## Apêndice D — Questionário à EC do PO-Defesa

Q1. O Programa Orçamental (PO) encontra-se adequadamente implementado, nos termos da legislação em vigor?											
Não se encontra implementada.		Encontra-se implementado de forma rudimentar.		Encontra-se parcialmente implementado.		Encontra-se implementado de forma satisfatória.		Encontra-se plenamente implementado.	✓		
Q2. Existe um sistema de informação de suporte ao PO?											
Sim, existe um sistema de informação único para todas as entidades que integram o PO.			Sim, cada entidade que integra o PO possui um sistema de informação.			Não		✓			
Q3. Caso exista, esse sistema de informação comporta a componente de avaliação de desempenho do serviço, no âmbito do Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Serviços da Administração Pública (SIADAP1), designadamente, quanto a objetivos, indicadores e metas?											
Não	✓	Sim		Não Aplicável		Desconheço.					
Q4. Qual o grau de implementação da contabilidade de custos ou analítica nas entidades que integram o PO?											
Não se encontra implementada.		Encontra-se implementado de forma rudimentar.		Encontra-se parcialmente implementado.		Encontra-se implementado de forma satisfatória.	✓	Encontra-se plenamente implementado.			
Q5. Existem objetivos estratégicos definidos para o PO?											
Não		Sim	✓								
Q6.A. Caso existam, existe alinhamento entre os objetivos estratégicos do PO e os objetivos do quadro de avaliação e responsabilização (QUAR) das entidades que integram o Programa Orçamental?											
Não aplicável.		Não existe alinhamento.		Encontram-se parcialmente alinhados.	✓	Encontram-se plenamente alinhados.		Considera-se dispensável o alinhamento.		Desconheço se existe um QUAR nas entidades ou eventual	
Q6.B. Caso existam, existe alinhamento entre os objetivos estratégicos do PO e os objetivos decorrentes dos processos gestão estratégica do EMGFA e dos Ramos?											



## A orçamentação por programas: identificação de um modelo para as Forças Armadas

Não aplicável.		Não existe alinhamento.		Encontram-se parcialmente alinhados.	✓	Encontram-se plenamente alinhados.		Considera-se dispensável o alinhamento.		Desconheço se existem processos de Gestão Estratégica nas entidades ou eventual alinhamento.	
Q7. Existem indicadores e metas definidos para o PO?											
Não		Sim	✓								
Q8.A. Caso existam, existe alinhamento entre os indicadores e metas definidos para PO e os indicadores e metas previstos no quadro de avaliação e responsabilização (QUAR) das entidades que integram o Programa Orçamental?											
Não aplicável.		Não existe alinhamento.		Encontram-se parcialmente alinhados.	✓	Encontram-se plenamente alinhados.		Considera-se dispensável o alinhamento.		Desconheço se existe um QUAR nas entidades ou eventual	
Q8.B. Caso existam, existe alinhamento entre os indicadores e metas definidos para PO e os indicadores e metas decorrentes dos processos de gestão estratégica do EMGFA e dos Ramos?											
Não aplicável.		Não existe alinhamento.		Encontram-se parcialmente alinhados.	✓	Encontram-se plenamente alinhados.		Considera-se dispensável o alinhamento.		Desconheço se existem processos de Gestão Estratégica nas entidades ou eventual alinhamento.	
Q9. Os indicadores do PO são de que tipo (pode assinalar mais do que uma resposta)?											
Indicadores de recursos.	✓	Indicadores de realização.	✓	Indicadores de resultado.	✓	Indicadores de Impacto.		Outros.		Não Aplicável	
Q10. Os resultados alcançados são avaliados, no âmbito do PO?											



## A orçamentação por programas: identificação de um modelo para as Forças Armadas

Não	✓	Sim		Não Aplicável		Desconheço.					
Q11. Os objetivos, indicadores, metas e resultados alcançados são divulgados internamente?											
Não	✓	Sim		Não Aplicável		Desconheço.					
Q12. Os objetivos, indicadores, metas e resultados alcançados são divulgados publicamente, (por exemplo, pela internet)?											
Não	✓	Sim		Não Aplicável		Desconheço.					
Q13. Os objetivos, indicadores, metas e resultados alcançados são enviados para a Direção-Geral do Orçamento (DGO)?											
Não	✓	Sim		Não Aplicável		Desconheço.					
Q14. As "Medidas" e "Atividades" definidas em circular da DGO, em sede de planeamento orçamental, correspondem às necessidades desse PO?											
Não		Sim		Só as Medidas.		Só as Atividades.		Não há conhecimento de qualquer desadequação.		✓	
Q15. Caso não correspondam, foram apresentados pedidos de alteração junto do Ministério das Finanças?											
Não		Sim		Não Aplicável	✓	Desconheço.					
Q16. Caso tenha sido efetuado o pedido de alteração, este foi considerado pelo Ministério das Finanças?											
Não		Sim		Não Aplicável	✓	Desconheço.					
Q17. Foram implementados "Projetos", previstos na circular da DGO (no âmbito do planeamento orçamental) que correspondam às necessidades desse PO?											
Não		Sim	✓	Não Aplicável							
Q18.A. Os recursos humanos existentes são suficientes para desempenhar as tarefas associadas ao PO.											
Discordo Totalmente.	✓	Discordo Moderadamente.		Não concordo, Nem discordo.		Concordo Moderadamente.		Concordo Totalmente.			
Q18.B. Os recursos humanos possuem competências e formação adequada para as tarefas associadas ao PO.											
Discordo Totalmente.		Discordo Moderadamente.		Não concordo, Nem discordo.		Concordo Moderadamente.		Concordo Totalmente.	✓		
Q18.C. Existem planos de formação adequados para preparar os recursos humanos para as tarefas associadas ao PO.											
Discordo Totalmente.		Discordo Moderadamente.		Não concordo, Nem discordo.		Concordo Moderadamente.	✓	Concordo Totalmente.			





## A orçamentação por programas: identificação de um modelo para as Forças Armadas

Q18.D Os planos de formação são cumpridos na globalidade.											
Discordo Totalmente.		Discordo Moderadamente.		Não concordo, Nem discordo.		Concordo Moderadamente.	✓	Concordo Totalmente.			
Q18.E. Os diplomas legais que enquadram a OP são adequados, claros e esclarecedores.											
Discordo Totalmente.		Discordo Moderadamente.		Não concordo, Nem discordo.		Concordo Moderadamente.	✓	Concordo Totalmente.			
Q18.F. A informação orientadora para a OP, por parte do Ministério das Finanças, é clara, objetiva e adequada.											
Discordo Totalmente.		Discordo Moderadamente.		Não concordo, Nem discordo.		Concordo Moderadamente.	✓	Concordo Totalmente.			
Q18.G. A informação orientadora para a OP, por parte da Tutela, é clara, objetiva e adequada.											
Discordo Totalmente.		Discordo Moderadamente.		Não concordo, Nem discordo.	✓	Concordo Moderadamente.		Concordo Totalmente.			
Q18.H Existe um comprometimento da tutela para a implementação da OP.											
Discordo Totalmente.		Discordo Moderadamente.		Não concordo, Nem discordo.		Concordo Moderadamente.		Concordo Totalmente.	✓		
Q18.I. Os responsáveis em razão da matéria encontram-se empenhados na prossecução dos objetivos inerentes à implementação do modelo de OP.											
Discordo Totalmente.		Discordo Moderadamente.		Não concordo, Nem discordo.		Concordo Moderadamente.		Concordo Totalmente.	✓		
Q18.J. Os responsáveis em razão da matéria desenvolvem iniciativas para a implementação da OP.											
Discordo Totalmente.		Discordo Moderadamente.		Não concordo, Nem discordo.		Concordo Moderadamente.	✓	Concordo Totalmente.			
Q18.K. O atual modelo de PO é mais flexível e o mais adequado, comparativamente com o modelo preconizado na Lei de Enquadramento Orçamental de 2015.											
Discordo Totalmente.		Discordo Moderadamente.		Não concordo, Nem discordo.		Concordo Moderadamente.	✓	Concordo Totalmente.			
Q19. A Entidade Coordenadora emitiu normas técnicas para as entidades do PO?											
Não	✓	Sim									



## Apêndice E — Questionário à área de GO do EMGFA/Ramos

Q1. Na perspectiva do EMGFA/Ramo, o Programa Orçamental (PO) encontra-se adequadamente implementado, nos termos da legislação em vigor?											
Não se encontra implementada.	25%	Encontra-se implementado de forma rudimentar.	50%	Encontra-se parcialmente implementado.	25%	Encontra-se implementado de forma satisfatória.	0%	Encontra-se plenamente implementado.	0%		
Q2. Existe um sistema de informação de suporte ao PO?											
Não	75%	Sim	25%								
Q3. A. Caso exista, esse sistema de informação comporta a definição e gestão de objetivos, indicadores e metas?											
Não	50%	Sim	0%	Não Aplicável	50%	Desconheço.	0%				
Q3. B. Caso tenha respondido afirmativamente, essa ferramenta é utilizada?											
Não	25%	Sim	0%	Não Aplicável	75%	Desconheço.	0%				
Q4. Qual o grau de implementação da contabilidade de custos ou analítica?											
Não se encontra implementada.	50%	Encontra-se implementado de forma rudimentar.	50%	Encontra-se parcialmente implementado.	0%	Encontra-se implementado de forma satisfatória.	0%	Encontra-se plenamente implementado.	0%		
Q5. Os objetivos, indicadores e metas são elementos que definem o modelo de Orçamentação por Programas. Existem objetivos estratégicos definidos no EMGFA/Ramo que concorram para o PO?											
Não	50%	Sim	25%	Desconheço.	0%	Nunca foram solicitados pela EC.	25%	Foram solicitados, mas desconhece-se qualquer desenvolvimento.		0%	
Q6. Caso existam, existe alinhamento entre os objetivos estratégicos do PO e os objetivos decorrentes do processo de gestão estratégica do EMGFA/Ramo?											



## A orçamentação por programas: identificação de um modelo para as Forças Armadas

Não aplicável.	50%	Não existe alinhamento.	25%	Encontram-se parcialmente alinhados.	0%	Encontram-se plenamente alinhados.	0%	Considera-se dispensável o alinhamento.	0%	Desconheço se existe alinhamento.	25%
Q7. Existem indicadores e metas definidos no EMGFA/Ramo que concorram para o PO?											
Não	75%	Sim	0%	Desconheço.	0%	Nunca foram solicitados pela EC.	25%	Foram solicitados, mas desconhece-se qualquer desenvolvimento.			0%
Q8. Caso existam, existe alinhamento entre os indicadores e metas definidos para PO e os indicadores e metas decorrentes do processo de gestão estratégica?											
Não aplicável.	75%	Não existe alinhamento.	25%	Encontram-se parcialmente alinhados.	0%	Encontram-se plenamente alinhados.	0%	Considera-se dispensável o alinhamento.	0%	Desconheço se existe alinhamento.	0%
Q9. Os indicadores que concorrem para o PO, caso existam, são de que tipo (pode assinalar mais do que uma resposta)?											
Indicadores de recursos.	0%	Indicadores de realização.	0%	Indicadores de resultado.	0%	Indicadores de Impacto.	0%	Outros.	0%	Não Aplicável	100%
Q10. Os resultados alcançados são avaliados, no âmbito do PO?											
Não	25%	Sim	0%	Não Aplicável	50%	Desconheço.	25%				
Q11. Os objetivos, indicadores e metas considerados para o PO, bem como, os resultados alcançados, são divulgados pela EC junto do EMGFA/Ramo?											
Não	50%	Sim	0%	Não Aplicável	50%	Desconheço.	0%				
Q12. Os objetivos, indicadores, metas e resultados alcançados são divulgados publicamente pela EC (por exemplo, pela internet)?											
Não	0%	Sim	0%	Não Aplicável	25%	Desconheço.	75%				
Q13. As "Medidas" e "Atividades" definidas em circular da DGO, em sede de planeamento orçamental, são adequadas e correspondem às necessidades do EMGFA/Ramo?											



## A orçamentação por programas: identificação de um modelo para as Forças Armadas

Não	75%	Sim	25%	Só as Medidas.	0%	Só as Atividades.	0%	Parcialmente.	0%		
Q14. Caso não correspondam, foram apresentados pedidos de alteração junto da Entidade Coordenadora a fim de serem encaminhados para o Ministério das Finanças?											
Não	75%	Sim	0%	Não Aplicável	25%	Desconheço.	0%				
Q15. Caso tenha sido efetuado o pedido de alteração, este foi considerado pelo Ministério das Finanças?											
Não	0%	Sim	0%	Não Aplicável	100%	Desconheço.	0%				
Q16. Foram implementados "Projetos", previstos na circular da DGO (no âmbito do planeamento orçamental) que correspondam às necessidades do EMGFA/Ramo?											
Não	75%	Sim	25%	Não Aplicável	0%	Desconheço.	0%				
Q17.A. Os recursos humanos existentes são suficientes para desempenhar as tarefas associadas ao PO.											
Discordo Totalmente.	0%	Discordo Moderadamente.	0%	Não concordo, Nem discordo.	25%	Concordo Moderadamente.	75%	Concordo Totalmente.	0%		
Q17.B. Os recursos humanos possuem competências e formação adequada para as tarefas associadas ao PO.											
Discordo Totalmente.	25%	Discordo Moderadamente.	25%	Não concordo, Nem discordo.	0%	Concordo Moderadamente.	50%	Concordo Totalmente.	0%		
Q17.C. Existem planos de formação adequados para preparar os recursos humanos para as tarefas associadas ao PO.											
Discordo Totalmente.	25%	Discordo Moderadamente.	50%	Não concordo, Nem discordo.	0%	Concordo Moderadamente.	0%	Concordo Totalmente.	25%		
Q17.D. Os planos de formação são cumpridos na globalidade.											
Discordo Totalmente.	25%	Discordo Moderadamente.	50%	Não concordo, Nem discordo.	25%	Concordo Moderadamente.	0%	Concordo Totalmente.	0%		
Q17.E. Os diplomas legais que enquadram a OP são adequados, claros e esclarecedores.											



## A orçamentação por programas: identificação de um modelo para as Forças Armadas

Discordo Totalmente.	25%	Discordo Moderadamente.	50%	Não concordo, Nem discordo.	25%	Concordo Moderadamente.	0%	Concordo Totalmente.	0%		
Q17.F. A informação orientadora para a OP, por parte do Ministério das Finanças, é clara, objetiva e adequada.											
Discordo Totalmente.	25%	Discordo Moderadamente.	50%	Não concordo, Nem discordo.	25%	Concordo Moderadamente.	0%	Concordo Totalmente.	0%		
Q17.G. A informação orientadora para a OP, por parte da Tutela, é clara, objetiva e adequada.											
Discordo Totalmente.	25%	Discordo Moderadamente.	25%	Não concordo, Nem discordo.	50%	Concordo Moderadamente.	0%	Concordo Totalmente.	0%		
Q17.H. Existe um comprometimento da tutela para a implementação da OP.											
Discordo Totalmente.	25%	Discordo Moderadamente.	25%	Não concordo, Nem discordo.	50%	Concordo Moderadamente.	0%	Concordo Totalmente.	0%		
Q17.I. Os responsáveis em razão da matéria encontram-se empenhados na prossecução dos objetivos inerentes à implementação do modelo de OP.											
Discordo Totalmente.	0%	Discordo Moderadamente.	75%	Não concordo, Nem discordo.	25%	Concordo Moderadamente.	0%	Concordo Totalmente.	0%		
Q17.J. Os responsáveis em razão da matéria desenvolvem iniciativas para a implementação da OP.											
Discordo Totalmente.	0%	Discordo Moderadamente.	75%	Não concordo, Nem discordo.	25%	Concordo Moderadamente.	0%	Concordo Totalmente.	0%		
Q17.K. O atual modelo de PO é mais flexível e o mais adequado, comparativamente com o modelo preconizado na Lei de Enquadramento Orçamental de 2015.											
Discordo Totalmente.	0%	Discordo Moderadamente.	0%	Não concordo, Nem discordo.	50%	Concordo Moderadamente.	50%	Concordo Totalmente.	0%		
Q18. A Entidade Coordenadora emitiu normas técnicas para as entidades que integram o PO no âmbito da Orçamentação por Programas?											
Não	100%	Sim	0%								



## Apêndice F — Questionário à área de GE do EMGFA/Ramos

Q1. O processo de Gestão Estratégica encontra-se implementado no EMGFA/Ramo?											
Não se encontra implementada.	0%	Encontra-se implementado de forma rudimentar.	0%	Encontra-se parcialmente implementado.	0%	Encontra-se implementado de forma satisfatória.	25%	Encontra-se plenamente implementado.	75%		
Q2.A. Do processo de Gestão Estratégica resultam Iniciativas Estratégicas/Projetos cuja concretização obriga ao consumo de recursos financeiros?											
Não	0%	Sim	100%	Não Aplicável	0%		0%				
Q2.B. O EMGFA/Ramo contabiliza o custo associado às Iniciativas Estratégicas/Projetos que resultam do processo de Gestão Estratégica?											
Não	25%	Sim	50%	Não Aplicável	0%	Não é relevante/necessário.			25%		
Q3. Existe um sistema de informação de suporte ao processo de Gestão Estratégica?											
Não	0%	Sim	100%	Não Aplicável	0%						
Q4.A. Caso exista, esse sistema de informação comporta a definição e gestão de objetivos, indicadores e metas?											
Não	0%	Sim	100%	Não Aplicável	0%						
Q\$.B. Caso existam, os indicadores são de que tipo (pode assinalar mais do que uma resposta)?											
Indicadores de recursos.	50%	Indicadores de realização.	100%	Indicadores de resultado.	100%	Indicadores de Impacto.	25%	Outros.	25%	Não Aplicável	0%
Q5. Os objetivos, indicadores, metas e resultados alcançados são divulgados internamente, para conhecimento de todos os elementos da organização?											
Não	0%	Sim	75%	Não Aplicável	0%	Apenas para grupo restrito.	25%				
Q6. Os objetivos, indicadores, metas e resultados alcançados são divulgados publicamente (por exemplo, pela internet)?											
Não	100%	Sim	0%	Não Aplicável	0%						
Q7. Os objetivos, indicadores e metas são elementos que definem o modelo de Orçamentação por Programas: considera que devem ser comuns ao processo de gestão estratégica?											



## A orçamentação por programas: identificação de um modelo para as Forças Armadas

Não	50%	Sim	0%	Não Aplicável	0%	Parcialmente.	25%	Não é relevante/necessário.	25%		
Q8. Indique quais as perspetivas que devem ser consideradas para os objetivos comuns de ambos os processos (Gestão Estratégica e Orçamentação por Programas). Pode indicar mais do que uma.											
Genética.	75%	Operacional.	75%	Estrutural	75%	Nenhuma.	0%	Não Aplicável	0		
Q9. As missões estabelecidas na Constituição da República Portuguesa e na lei, para as Forças Armadas, tem reflexos na diretiva estratégica, encontrando expressão nos objetivos, indicadores e metas estabelecidos?											
Não	0%	Sim	100%	Não Aplicável	0%	Não é relevante/necessário.	0%		0%		
Q10. Os níveis de ambição constantes na Diretiva Ministerial para a Reforma Estrutural na Defesa Nacional (em linha com o Conceito Estratégico Militar) encontram expressão nos objetivos, indicadores e metas da diretiva estratégica?											
Não	0%	Sim	100%	Não Aplicável	0%	Não é relevante/necessário.	0%				
Q11. No âmbito do processo de Gestão Estratégica, a diretiva estratégica encontra-se alinhada com o Programa de Governo?											
Não	0%	Sim	100%	Não Aplicável	0%	Não requer alinhamento	0%				
Q12. No âmbito do processo de Gestão Estratégica, a diretiva estratégica encontra-se alinhada com as Grandes Opções do Plano?											
Não	0%	Sim	75%	Não Aplicável	25%	Não requer alinhamento	0%				
Q13. No âmbito do processo de Gestão Estratégica, a diretiva estratégica encontra-se alinhada com a Diretiva Ministerial de Planeamento Defesa Militar?											
Não	0%	Sim	100%	Não Aplicável	0%	Não requer alinhamento	0%				
Q14. No âmbito do processo de Gestão Estratégica, a diretiva estratégica encontra-se alinhada com Diretiva Ministerial para a Reforma Estrutural na Defesa Nacional (Defesa 2020)?											



## A orçamentação por programas: identificação de um modelo para as Forças Armadas

Não	0%	Sim	100%	Não Aplicável	0%	Não requer alinhamento	0%				
Q15. Existe um Plano de Atividades do EMGFA/Ramo (documento único e consolidado)?											
Não	0%	Sim	50%	Não Aplicável	0%	Não é relevante/necessário.	0%	Existem apenas documentos por setores ou órgãos.		50%	
Q16. Caso exista, o Plano de Atividades do EMGFA/Ramo está alinhado com a diretiva estratégica?											
Não	0%	Sim	75%	Não Aplicável	25%	Não é relevante/necessário.	0%				
Q17. Existem diretivas de nível inferior alinhadas com a diretiva estratégica (por exemplo, diretivas setoriais)?											
Não	0%	Sim	100%	Não Aplicável	0%	Não é relevante/necessário.	0%				
Q18. Considera que deve existir um alinhamento entre os processos de Gestão Estratégica do EMGFA/Ramos com um processo de GE ao nível do MDN, caso este existisse?											
Não	0%	Sim	75%	Não Aplicável	0%	Não é relevante/necessário.	25%				
Q19. Qual o grau de implementação da contabilidade de custos ou analítica no EMGFA/Ramo?											
Não se encontra implementada.	25%	Encontra-se implementado de forma rudimentar.	25%	Encontra-se parcialmente implementado.	0%	Encontra-se implementado de forma satisfatória.	25%	Encontra-se plenamente implementado.	25%		
Q20.A. Os recursos humanos existentes são suficientes para desempenhar as tarefas associadas ao processo de Gestão Estratégica.											
Discordo Totalmente.	25%	Discordo Moderadamente.	25%	Não concordo, Nem discordo.	0%	Concordo Moderadamente.	50%	Concordo Totalmente.	0%		
Q20.B. Os recursos humanos possuem competências e formação adequada para as tarefas associadas ao processo de Gestão Estratégica.											
Discordo Totalmente.	0%	Discordo Moderadamente.	25%	Não concordo, Nem discordo.	0%	Concordo Moderadamente.	75%	Concordo Totalmente.	0%		
Q20.C. Existem planos de formação adequados para preparar os recursos humanos para as tarefas associadas ao processo de Gestão Estratégica.											





## A orçamentação por programas: identificação de um modelo para as Forças Armadas

Discordo Totalmente.	25%	Discordo Moderadamente.	50%	Não concordo, Nem discordo.	0%	Concordo Moderadamente.	25%	Concordo Totalmente.	0%		
Q20.D. Os planos de formação são cumpridos na globalidade.											
Discordo Totalmente.	25%	Discordo Moderadamente.	25%	Não concordo, Nem discordo.	25%	Concordo Moderadamente.	25%	Concordo Totalmente.	0%		
Q20.E. Os diplomas legais aplicáveis no processo de Gestão Estratégica são atuais, adequados e objetivos.											
Discordo Totalmente.	0%	Discordo Moderadamente.	25%	Não concordo, Nem discordo.	50%	Concordo Moderadamente.	25%	Concordo Totalmente.	0%		
Q20.F. O normativo interno para processo de Gestão Estratégica é suficiente, claro e objetivo.											
Discordo Totalmente.	0%	Discordo Moderadamente.	0%	Não concordo, Nem discordo.	0%	Concordo Moderadamente.	50%	Concordo Totalmente.	50%		
Q20.G. Existe um comprometimento dos responsáveis superiores para uma adequada implementação da Gestão Estratégica.											
Discordo Totalmente.	0%	Discordo Moderadamente.	0%	Não concordo, Nem discordo.	25%	Concordo Moderadamente.	0%	Concordo Totalmente.	75%		
Q20.H. Os responsáveis em razão da matéria encontram-se empenhados na prossecução dos objetivos estratégicos que resultam do processo de Gestão Estratégica.											
Discordo Totalmente.	0%	Discordo Moderadamente.	0%	Não concordo, Nem discordo.	25%	Concordo Moderadamente.	25%	Concordo Totalmente.	50%		
Q20.I. Os responsáveis em razão da matéria desenvolvem iniciativas para a devida implementação processo de Gestão Estratégica.											
Discordo Totalmente.	0%	Discordo Moderadamente.	0%	Não concordo, Nem discordo.	25%	Concordo Moderadamente.	25%	Concordo Totalmente.	50%		